

EL PROCESO DE TERMINACIÓN DE CONFLICTOS VIOLENTOS: UN MARCO DE ANÁLISIS CON APLICACIÓN AL CASO COLOMBIANO

*Pedro E. Valenzuela**

Los acuerdos de paz en Nicaragua y El Salvador y los continuos esfuerzos en Guatemala y Colombia (los países con los movimientos guerrilleros más antiguos del continente) dan testimonio de la importancia adquirida por la búsqueda de alternativas negociadas a los conflictos violentos entre el Estado y grupos contestatarios.

A raíz de estos acontecimientos, durante los últimos años hemos sido testigos de una gran proliferación de literatura especializada en las técnicas y habilidades para participar exitosamente en las negociaciones, así como en el papel de terceros en la conducción del proceso (mediación)¹. No obstante, este énfasis en la fase de negociaciones cara a cara se hace a costa de un análisis de los procesos que las preceden, el contexto que las rodea, la importancia de las metas de las partes, las posibles profundas contradicciones objetivas y las consecuencias de las dinámicas adquiridas por conflictos prolongados e intensos, todo lo cual puede resultar determinante para los acuerdos negociados o la incapacidad de lograrlos. Al pretender generalizar estrategias, técnicas

* Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente profesor visitante en la Universidad de Uppsala, Suecia.
E-mail: pvalenzu@javeriana.edu.co

1 Esta literatura sigue la tendencia del campo, es decir, que refleja el paulatino desplazamiento del interés en la "resolución de conflictos" hacia el "manejo" de los mismos. Ver Jeffrey Rubin, "Some Wise and Mistaken Assumptions about Conflict and Negotiation", en Breslin, William *et al.* (eds.), *Negotiation Theory and Practice*. Cambridge: Harvard Law School, 1991, págs. 3-11.

y habilidades sin discriminar contextos culturales o tipos de conflictos, estos enfoques pueden resultar insuficientes para explicar el resultado de confrontaciones sociopolíticas violentas (su resolución o falta de ella).

Una crítica exhaustiva de tales enfoques está fuera del alcance de este artículo. Mi propósito es presentar un marco de análisis que, rescatando la contribución de varios autores, servirá, presumiblemente, como guía para la comprensión del proceso de terminación de conflictos violentos. El marco identificará varios factores que pueden obstaculizar o impedir dicho proceso, partiendo de la base de que los conflictos intensos, en particular los que han escalado a estadios violentos y se prolongan en el tiempo, adquieren una dinámica que lleva a los actores a adoptar un estilo de “imposición” frente al adversario, mediante el cual intentan manipular los instrumentos de poder de que disponen, con miras a lograr los objetivos propios. Esta lógica genera serios obstáculos para la solución pacífica del conflicto o para la adopción de un estilo de cooperación en las negociaciones².

EL PROCESO DE TERMINACIÓN DE CONFLICTOS

Siguiendo a Mitchell (1981; 1983; 1991), en este ensayo se entiende por terminación de conflictos el proceso tendiente a abandonar los métodos violentos para lograr unos objetivos³. Este proceso comienza en el momento en que los actores consideran la búsqueda de una solución negociada en vez de persistir en el intento de derrotar al adversario mediante la utilización de la violencia; su desarrollo implica que las partes llegan a la conclusión de que es preferible buscar una solución de transacción que continuar la confrontación violenta. Obviamente, para que el proceso concluya exitosamente, los actores deben mantener esta opinión a lo largo del tiempo, puesto que si en algún momento por lo menos una de las partes considera que los beneficios potenciales derivados de la prosecución de los combates superan los de cualquier posible acuerdo negociado, el proceso será abortado.

Lo anterior nos lleva a plantear una pregunta crucial: ¿en qué momento consideran las partes que es preferible buscar fórmulas de avenencia a continuar la confrontación violenta? Una de las respuestas

2 Para una explicación de los diferentes estilos que las partes pueden adoptar en el conflicto o la negociación, véase John Paul Lederach. *La regulación del conflicto social: un enfoque práctico*. Akron, PA: Mennonite Central Committee, 1985.

3 En un sentido estricto, podría argüirse que no estamos hablando de la terminación del conflicto sino de su “transformación” mediante la adopción de nuevas conductas o actitudes.

más socorridas es que ese momento se produce cuando les resulta claro a las partes que la vía armada no conducirá al logro de sus objetivos y que es más beneficioso aceptar un logro al menos parcial de los mismos mediante la negociación.

Subyacente a este argumento encontramos los postulados básicos del enfoque clásico del actor racional, el cual en esencia argumenta que cuando los actores en un conflicto deben tomar una decisión con respecto a diferentes opciones, prevén el beneficio que les reportará la decisión tomada. Este beneficio previsto se obtiene calculando las ventajas que reportaría una determinada opción, los costos que implicaría y la probabilidad de que de hecho produzca el resultado anticipado. La decisión racional —lo que no implica que sea la correcta—, será aquella que proporcione un resultado con el mayor beneficio previsto⁴.

En otras palabras, cuando un actor involucrado en un conflicto violento confronta el dilema de abandonar la lucha armada, calculará los costos, los beneficios y las probabilidades de triunfar mediante la continuación de la contienda y los comparará con los resultados de los posibles acuerdos negociados. Por ende, para que pueda iniciarse el proceso de terminación de un conflicto ambas partes deben llegar a la conclusión de que el proceso de negociación puede ofrecer más ventajas que la continuación de la lucha, aunque ello precluya el logro de los objetivos iniciales en su totalidad.

Los postulados básicos del modelo pueden ser de utilidad para la comprensión general del fenómeno. Como argumenta Mitchell (1991:37), es probable que durante un conflicto en desarrollo la toma de decisiones cotidianas se relacione con la forma más eficaz de proseguir los combates, asignar los recursos disponibles o neutralizar las conquistas del oponente, lo que implica un proceso relativamente rutinario, en el que las partes no se detienen a sopesar cada día los pros y los contras de la continuación del conflicto armado. Sin embargo, en algún momento los dirigentes han de contemplar la continuación o la terminación del mismo, situación que implica un proceso de toma de

4 Muchos autores han utilizado este enfoque para explicar tanto la decisión de recurrir a los métodos violentos como la de abandonarlos. Véase, por ejemplo, Samuel Popkin. *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Viet Nam*. Berkeley: University of California Press, 1979; Donald Whittman, "How a War Ends; A Rational Model Approach", *The Journal of Conflict Resolution*, 23: 4, (diciembre 1979); Bruce Bueno de Mesquita. *The War Trap*. New Haven, NJ: Yale University Press, 1981; Edward Müller *et al.* (1991), "Discontent and the Expected Utility of Rebellion: The Case of Perú". *American Political Science Review*, 85, no 4: 1261-1282.

decisiones radicalmente diferente, puesto que se trata de una “reconsideración global” de la política seguida hasta el momento. Es aquí donde los actores presumiblemente entran a sopesar los costos, los beneficios y las probabilidades de las diferentes opciones.

El problema entonces es determinar en qué contexto es más probable que las partes consideren que la salida negociada les ofrecerá ventajas más atractivas que las que puede ofrecer la continuación de las acciones violentas; es decir, el momento en que el conflicto ha “madurado” lo suficiente para que la solución negociada se perciba como una opción viable. Adaptando el análisis de Zartman (1986) a la confrontación militar, podría argumentarse que esta maduración se produce después de que se evidencia que uno de ellos corre el riesgo de ser derrotado o que ninguno tiene la capacidad suficiente para imponerse. El proceso de maduración implica un reajuste de las relaciones de poder entre los participantes, es decir la “posible eliminación” de uno de ellos (su derrota) o la relativa igualación de su capacidad.

La lógica del argumento indica que, a falta de una victoria clara de una de las partes, la situación de empate militar sería la más propicia para que éstas consideren la salida negociada, puesto que los “puntos muertos” les proporcionan a los actores la capacidad de vetar o bloquear cualquier solución que uno de ellos pretenda imponer unilateralmente. En estas condiciones, sería “racional” considerar una solución de avenencia.

LOS PROBLEMAS DEL ENFOQUE

Aunque esta aproximación proporciona un marco útil para entender los “contornos generales” del proceso de terminación de conflictos violentos, es necesario señalar toda la gama de obstáculos que pueden dificultar o impedir que las partes lleguen a la conclusión de que el conflicto ha “madurado” lo suficiente para hacer viable su resolución pacífica.

Como explica Mitchell (1981), un primer grupo de dificultades surge del hecho de que con frecuencia a las partes mismas les resulta difícil hacer una evaluación de su situación en el conflicto, es decir, de su posición de relativa ventaja o desventaja. Si bien ésta podría determinarse por el grado de daño causado o recibido, es claro que el umbral de tolerancia a los costos varía de acuerdo con el actor y la importancia de sus objetivos, y que con frecuencia hay ambigüedad en los cálculos. Por otra parte, incluso si los actores perciben con claridad un empate militar, su reacción no necesariamente ha de ser la de optar por la salida negociada; más bien, es posible que opten por intensificar las acciones,

invertir más recursos o realizar un esfuerzo mayor para romper el impase militar y alcanzar una posición de superioridad.

Es por ello que Zartman (1986) plantea que el empate debe “dolerles” los actores y que éstos deben estar convencidos de que no hay posibilidad de romperlo mediante la escalada del conflicto. Sin embargo, al tratar de establecer la existencia de un “empate que duela” (*hurting stalemate*) es importante tener en cuenta una complicación adicional, puesto que la “correlación de fuerzas” de los actores en conflicto no puede determinarse exclusivamente con base en el balance militar.

Es necesario trascender la conceptualización del poder de los actores en conflicto en términos de su capacidad militar e incorporar al análisis otros “instrumentos de presión” derivados de elementos diferentes, como por ejemplo su capacidad para ofrecer recompensas materiales psicológicas, su legitimidad o autoridad, e incluso su carisma (Galbraith, 1985). De ahí que debemos tener en cuenta, además de la correlación militar de fuerzas, las tendencias en términos de los recursos materiales con que cuentan los actores para continuar el conflicto, las tendencias en la composición de las élites y las contra-élites, en la relación entre éstas y las masas, en las actitudes públicas, en las percepciones prevalecientes, en las políticas, en los valores de los actores y en el entorno doméstico e internacional. La variación en estas tendencias afecta la disponibilidad de los diferentes “instrumentos de presión” en las diversas etapas de la confrontación y resulta indicativa del “grado de madurez” del conflicto, puesto que afecta la percepción de los actores sobre las diferentes alternativas⁵.

Otro factor que demuestra la importancia de trascender la conceptualización tradicional del poder de las partes en términos de sus recursos económicos o coercitivos es el hecho de que dichos recursos únicamente les confieren una “base de poder potencial”. En una coyuntura determinada puede resultar más importante su capacidad para movilizarlos, lo cual nos lleva a analizar las circunstancias políticas, económicas y sociales, las relaciones al interior de los actores, y los instrumentos que se hayan desarrollado para tratar de materializar ese poder potencial. Por último, el que un actor pueda influir sobre otro depende de la percepción que éste tenga de esa capacidad y de la

5 Así, es posible que un actor esté recibiendo duros golpes en el terreno militar, pero que al mismo tiempo esté captando el apoyo popular, lo cual afectaría su percepción de la evolución del conflicto. Este parece haber sido el caso del M-19 en Colombia, bajo el gobierno de Turbay Ayala.

intención de usarla, de los objetivos estratégicos de los actores y de la relación entre ellos (Cottam, 1985; 1986).

Lo discutido hasta este punto identifica algunos elementos que pueden afectar la valoración de las partes. No obstante, toda la discusión se ha desarrollado como si cada una de ellas fuera un actor monolítico con una sola estructura de preferencias. De suyo es difícil encontrar actores que no estén caracterizados por la presencia de facciones a su interior, y resulta aún más difícil imaginar que un actor pueda permanecer libre de contradicciones una vez se plantea el dilema de buscar salidas negociadas o persistir en los métodos violentos.

Este es uno de los grandes problemas del modelo clásico del beneficio previsto. Como señala Mitchell (1981; 1991), las opciones de guerra o paz afectan de manera diferente a las diversas facciones, puesto que las recompensas y las cargas se distribuyen desigualmente, lo cual significa que con frecuencia no habrá coincidencias en su evaluación de los beneficios, los costos y las probabilidades de cada opción. En consecuencia, al interior de un grupo existirán varias visiones sobre la bondad o conveniencia de las diferentes alternativas.

Esto introduce nuevas complicaciones, puesto que el análisis también debe tener en cuenta factores al interior de las partes que pueden inducirlos a persistir en la lucha armada, incluso si están conscientes de la imposibilidad de imponer sus objetivos por este medio. Entre ellos podemos mencionar el nivel de apoyo de los subordinados, el grado en que se vea comprometida la credibilidad de los dirigentes, su nivel de responsabilidad por la política seguida y la repercusión de una decisión determinada sobre el liderazgo, las facciones disidentes o la unidad del actor.

Un análisis más completo nos obligaría entonces a desagregar en cada caso particular las preferencias de las diferentes facciones y a tener en cuenta los obstáculos generados por la división interna de los grupos para la resolución negociada del mismo. Muy probablemente, los actores se verán abocados a un proceso interno de conciliación de intereses o de competencia por hacer prevalecer ciertas preferencias, antes de poder entrar a buscar soluciones negociadas con la contraparte. Quizá resulte imposible generar el consenso interno, lo que puede inducir a los actores a continuar la lucha con tal de conservar la unidad de la organización, o causar una división irremediable entre las facciones que opten por participar en el proceso de negociación y las que persistan en la lucha armada. Esta competencia o conciliación de posiciones internas y de negociación entre las facciones con frecuencia

se mantiene a lo largo de las negociaciones con la contraparte y su fracaso puede llevar a la ruptura del proceso entre los actores principales.

También es necesario introducir en esta breve exposición algunas barreras psicológicas que impiden que los actores tomen la decisión de buscar una salida negociada. Con frecuencia, después de que un conflicto ha escalado se presenta un endurecimiento en las posiciones de los actores, la deshumanización del adversario, la consolidación de estereotipos negativos del contrario⁶, la polarización, la tendencia a culpar al adversario por la controversia creciente, la necesidad de castigar al adversario y no sólo derrotarlo, la ruptura de los canales de comunicación, el temor a mostrar “debilidad” y la percepción de que el conflicto es de suma cero. Todo ello puede conducir a que los actores persistan en una conducta que a todas luces, en opinión de terceros ajenos al conflicto, les reportará más costos que beneficios, fenómeno conocido como la “caída en la trampa” (Pruitt, 1986). Es por tanto factible que incluso si un actor está en desventaja evidente, factores como el deseo de lograr una situación posconflicto favorable y de prevenir futuros conflictos, la necesidad de una victoria para justificar los sacrificios realizados, la inconveniencia para los líderes de admitir el fracaso de sus políticas, la falta de recompensas visibles, la inercia para cambiar de política, la necesidad de impedir que se beneficien facciones opositoras dentro del grupo, o los problemas para convencer a las bases de que un compromiso es aceptable, induzcan a la continuación de la lucha armada.

Por último, el analista debe estar consciente de que los conflictos suelen ser muy dinámicos y que sufren transformaciones desde los estadios de latencia hasta el momento en que los actores manifiestan conductas explícitas. Como argumenta Mitchell (1991:42), los actores cambian de opinión con respecto a las posibilidades de éxito o a la mayor o menor importancia de una u otra ventaja concreta, y los costos se pueden calcular en forma diferente de acuerdo con los recursos ya invertidos (costos ocultos) o los aún disponibles para el futuro. También puede ser que con el tiempo cambien los factores que más influyen sobre una evaluación: por ejemplo, en algún momento el apoyo de los

6 El más común es la imagen del “enemigo”, mediante la cual se le atribuye al adversario una motivación simplista, agresiva y malintencionada; sus aliados se perciben como parte de un monolito jerárquico y los neutrales se miran con sospecha: en el mejor de los casos como idiotas inútiles y en el peor de los casos como aliados o colaboradores del enemigo. La toma de decisiones del adversario se percibe como un proceso sumamente racional y monolítico, con objetivos claramente determinados. Su disposición a participar en las negociaciones se interpreta como un truco para convencernos de su voluntad de paz y obligarnos a bajar la guardia (Cottam, 1967).

subordinados, la opinión pública, la unidad interna o los recursos invertidos pueden tener más importancia para la decisión de los actores, pero posteriormente pueden perderla y otros factores comenzar a adquirirla. Finalmente, los objetivos de los actores pueden cambiar, de manera que en sus etapas finales el conflicto puede ser muy diferente del original, por lo menos en uno de sus componentes esenciales. Es posible, por ejemplo, que un actor comience con amplios objetivos políticos, como el derrocamiento del sistema, pero que a medida que el conflicto evoluciona y se evidencia su incapacidad para conseguirlo, la consolidación de su poder en algunas zonas se convierta en el objetivo principal.

La anterior discusión pretende llamar la atención hacia fenómenos que pueden influir en la toma de decisiones de los actores involucrados en conflictos violentos. La expresión “falta de voluntad”, tan trajinada tanto por los estados como por los grupos insurgentes, no nos dice mucho en realidad. Más bien precluye el análisis de los factores que impiden la emergencia de esa voluntad, la identificación de estrategias para neutralizar o reforzar algunas tendencias de manera que se genere un contexto más propicio y conducente a una resolución pacífica del conflicto, y la exploración de alternativas para reducir los “costos de concesión” de un actor y ayudarlo a salir de la lógica de la confrontación armada.

APLICACIÓN AL CASO COLOMBIANO

Durante los últimos 13 años, diferentes gobiernos con diferentes estrategias han venido realizando esfuerzos por ponerle fin a un conflicto violento que, en su modalidad actual, ha desangrado el país desde los años sesenta. Aunque los resultados del pasado reciente no son desdeñables, los grupos insurgentes mayoritarios (las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y el Ejército Nacional de Liberación, ELN), además de una pequeña disidencia del Ejército Popular de Liberación, EPL, aún persisten en la lucha armada⁷. La creciente diversidad de actores y niveles alimenta una espiral de conflicto cuya complejidad ha terminado por convencer a muchos del carácter endémico e intratable de la violencia en el país.

7 Alrededor de 4.000 guerrilleros del M-19, El Quintín Lame, el PRT, el EPL, el Frente Francisco Garnica del EPL, las Milicias Populares y la Corriente de Renovación Socialista se han desmovilizado como producto de los acuerdos de paz firmados con los gobiernos de Barco y Gaviria. Se calcula que unos 10.000 más permanecen en armas.

En el resto del ensayo se hará una breve evaluación de las tendencias del conflicto, con miras a identificar las dificultades inherentes en el contexto del mismo y sugerir algunos cursos de acción que podrían comenzar a generar un ambiente más propicio para unas negociaciones exitosas.

Siguiendo el marco sugerido en la primera parte, comenzaré por examinar la capacidad de acción de la guerrilla. Las tendencias entre 1991 y 1994 muestran una breve disminución en el número de asaltos a poblaciones, una más significativa en el número de ataques a instalaciones y de asaltos a entidades, y un aumento dramático en actos publicitarios, contactos armados, hostigamientos, acciones terroristas y secuestros, acompañados de una reducción en la cantidad de subversivos muertos y capturados (Carvajal, 1994; DNP, 1995).

Resulta claro que aunque el fortalecimiento de la Fuerza Pública mediante la creación de las Brigadas Móviles, la modernización de equipos y armamento y el mejoramiento de los servicios de inteligencia, en conjunción con el sistema de recompensas, le han reportado al gobierno algunos éxitos importantes en términos del número de capturas, incluyendo las de cuadros principales como Francisco Galán del ELN y Francisco Caraballo, máximo dirigente de la disidencia del EPL, y de golpes a algunos frentes, desde los primeros seis meses de 1994 la insurgencia ha venido demostrando una vez más su capacidad de acción, al igualar o superar los niveles de los tres años anteriores.

Es decir que, pese a los éxitos parciales, la estrategia de “guerra integral” del presidente Gaviria no tuvo la suficiente contundencia para debilitar al movimiento insurgente al punto de poder exigir su rendición o de reducir sus opciones a pactar o desaparecer. Así lo demostró claramente el “plan de despedida a Gaviria”, el cual incluyó acciones contra guarniciones militares y el aislamiento de algunas zonas mediante la obstaculización del tránsito y la intimidación a los transportadores, llegándose a presentar un promedio de 17.6 incursiones diarias durante los últimos 20 días del gobierno anterior (véase Carvajal, 1994).

Sin embargo, también es obvio que la insurgencia está muy lejos de establecer un equilibrio militar. Pese a haber adquirido una mayor capacidad de acción, incluso en las zonas aledañas a Bogotá y en las grandes ciudades a través de las milicias populares, la guerrilla normalmente se limita a atacar poblaciones defendidas por un reducido número de policías, obstruir vías, volar obras de infraestructura, extorsionar y secuestrar, todo lo cual le da una gran capacidad de alteración del orden pero no conduce al establecimiento de un dominio militar.

Ante esta situación, en Colombia se ha popularizado la expresión “empate militar negativo”, denotando la evidente incapacidad del Estado para erradicar una insurgencia con más de tres décadas de existencia y la de ésta para derrotar al Estado o generar una insurrección generalizada. Esta expresión no implica la “degradación del conflicto”, en el sentido de “masacres y guerra sucia”, como la entiende Bejarano (1995: 131-132), aunque puede ser una de sus causas. Tampoco implica un “equilibrio militar”, al contrario de lo que sugiere el mismo autor cuando, al atacar la aplicación de ese concepto en el contexto colombiano, afirma: “será obvio que la sola imposibilidad del Estado para derrotar organizaciones insurgentes, no declara el empate militar” (p. 132). Es claro que en Colombia no hay un “empate militar”, el cual implicaría la existencia de “un equilibrio estratégico en términos de espacio, tiempo, y fuerza, a partir del cual las partes potencian al máximo su capacidad ofensiva de manera abierta” (p. 132), pero sí persiste un empate militar “negativo” puesto que el Estado, pese a la favorable asimetría de fuerzas, no ha podido derrotar a su adversario mediante la confrontación armada¹⁰.

Otro factor importante es que la efectividad de la lucha antiguerrillera es desigual, golpeando a unos frentes de manera más contundente que a otros. Esto repercute en la evaluación de los beneficios, los costos y las probabilidades por parte de los diferentes grupos, generando varias estructuras de preferencias o visiones sobre la mejor alternativa. Al no existir una situación de conjunto claramente desfavorable, aquellas facciones en situación menos desventajosa o en franco proceso de expansión pueden adquirir mayor importancia dentro de la organización y propender por la continuación del *statu quo* que les brinda bases de consolidación¹¹. De ahí que incluso si los sectores más políticos de las organizaciones guerrilleras están conscientes de la imposibilidad del triunfo o perciben tendencias políticas desfavorables a nivel nacional, puede resultarles difícil unificar las facciones y arrastrarlas hacia un proceso de negociación que culmine con la dejación de armas y su participación política por los canales institucionales.

10 Esto no implica que esta situación no sea susceptible de cambiarse. Hay quienes sugieren que de hecho la insurgencia como el Estado podría imponerse militarmente en el conflicto. Véase, por ejemplo, Rangel (1995b).

11 Por ejemplo, los frentes “históricos” del ELN en Santander se han debilitado como consecuencia de la acción del ejército, y tal parece que la mayoría de los miembros del comando central tiene una posición favorable a las negociaciones. Sin embargo, el Domingo Laín, frente que ha venido fortaleciéndose militarmente, sigue argumentando que el camino es la toma del poder por la vía armada. Su capacidad militar y su enorme riqueza, que le permite financiar otros frentes, pueden redundar en una mayor autoridad para las definiciones políticas.

En lo que sí coincido con Bejarano es en su apreciación de que, por sí mismo, el empate militar no obligaría a los actores a optar por la negociación política. Como anotamos en el marco introductorio, no es sólo la existencia de un empate o, en el caso que nos ocupa, de un empate negativo, lo que obliga a las partes a sentarse a la mesa de negociaciones y buscar una salida no militar, sino que los actores deben estar convencidos de que no hay posibilidad de alterar la correlación de fuerzas mediante, por ejemplo, una escalada del conflicto, y que la situación debe dolerles de tal manera que prefieran una solución negociada al *statu quo*.

Pese a que la situación no permite hablar de un equilibrio militar y a que en el corto o mediano plazo éste no parece ser un objetivo alcanzable, la situación no es completamente desfavorable para la insurgencia. Por un lado, la guerrilla cuenta con recursos cada vez más cuantiosos, producto del secuestro, eufemísticamente llamado por ella “retención”, que continúa siendo una importante fuente de financiación; de la extorsión (“vacuna” o “boleteo”) y otras modalidades para extraer recursos de la población, como el “secuestro” de hatos de ganado a cambio de dinero; de sus inversiones en la economía formal, de muy difícil identificación; y, particularmente en el caso de las FARC, del crecimiento del narcotráfico en sus zonas históricas de presencia¹².

En consecuencia, se ha generado un consenso en gran parte de la opinión pública colombiana e incluso entre algunos analistas, en el sentido de que la guerrilla está motivada simplemente por una ambición económica. No obstante, la implícita equiparación con los narcotraficantes y por ende su tildamiento de criminales comunes resultan poco convincentes. Sin negar la descomposición interna, muy difícil de precisar en cuanto al grado o los sectores afectados, que con regularidad se evidencia, podría argumentarse que las jugosas fuentes de financiación le permiten a la insurgencia sostener el esfuerzo bélico en pro de unos ideales y objetivos (claramente articulados o no, desfasados o no) sociopolíticos y aumentar su pie de fuerza y su

12 Frentes importantes se encuentran en zonas coqueras y de cultivo de amapola como Tolima, Caquetá, Guaviare, Vichada, Huila y Casanare. Por ello no resultan sorprendentes las declaraciones del comandante del Frente 14 de las FARC, transmitidas por televisión el 9 de enero de 1995, en las que reconocen las colaboraciones que reciben por cuenta del narcotráfico. De acuerdo con la Consejería para la Defensa y la Seguridad Nacional (Departamento Nacional de Planeación, 1995: 10), los ingresos percibidos por esta actividad entre 1991 y 1994 superan los recibidos por robo y secuestro, individualmente considerados. Se calcula que en el mismo período los ingresos de las FARC y el ELN aumentaron en cerca de 87%.

influencia local¹³. A diferencia de su contraparte guatemalteca, que vive cómodamente en el exterior, el liderazgo de la insurgencia colombiana permanece en el campo colombiano al frente de sus organizaciones y su estilo de vida no se compagina con el de los capos del narcotráfico.

A su vez, esta autosuficiencia para financiar sus actividades la hace menos vulnerable a los cambios en las tendencias internacionales. Indudablemente, la caída del Bloque Soviético, la difícil situación confrontada por Cuba, la derrota del sandinismo y el fin de la guerra interna en El Salvador han alterado el entorno y las tendencias de conflicto, privando a la guerrilla de importantes instrumentos de poder. No obstante, puesto que pese a sus alineamientos internacionales la guerrilla colombiana ha actuado en forma bastante autónoma, siguiendo estrategias relacionadas con la situación interna, y que no depende de los recursos o el apoyo de potencias extranjeras, su supervivencia no se ve amenazada.

Otra tendencia identificable es el desarrollo de la estrategia de fortalecimiento a nivel local. Durante la campaña para la elección popular de alcaldes en 1994 la insurgencia disminuyó sus acciones militares, pero se movió en la arena política institucional forjando alianzas y comprometiendo a candidatos a las alcaldías, los concejos municipales, las asambleas departamentales y las gobernaciones con algunos de los puntos por los que ha venido presionando, incluyendo la realización de diálogos regionales, y ha venido participando activamente en el manejo de planes de desarrollo a nivel regional y en la distribución burocrática y presupuestal¹⁴. De acuerdo con Carvajal (1994), los esfuerzos por fortalecer esta influencia corresponden a los planes trazados por la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, alianza más bien nominal entre el ELN y las FARC, hasta 1996. Este fortalecimiento se manifiesta en el hecho de que alrededor de un tercio de los gobiernos municipales estaban acosados por la guerrilla a comienzos de 1994, y que hoy su presencia se extiende a 569 municipios¹⁵.

13 Estos son objetivos eminentemente políticos. El quehacer político no exige que el proyecto esté claramente articulado o que los métodos utilizados para lograr los objetivos trazados sean democráticos. Si así fuera, gran parte de los "políticos" y de los partidos colombianos no encajarían en esa categoría. Por otro lado, la actividad política es muchísimo más vieja que la actividad política democrática.

14 En su emisión del domingo 2 de abril de 1995, el Noticiero AM/PM reportó que un informe de la Federación de Alcaldes confirma la influencia de la guerrilla a nivel local, con base en la amenaza y la intimidación.

15 Según el Departamento Nacional de Planeación (1995: 9), entre 1991 y 1994 las guerrillas aumentaron en promedio su presencia municipal en un 41.3%.

Aún otra tendencia es el indudable deterioro de la imagen del Estado colombiano, a raíz de los continuos informes desfavorables sobre la situación de los derechos humanos en el país. Un sondeo de la opinión pública nacional refleja la imagen negativa del desempeño del Estado en este campo, colocando al país entre los primeros en la región en términos de la percepción sobre la participación de agencias estatales en la violación de los derechos humanos, como lo demuestra el siguiente cuadro comparativo.

OPINIÓN DE LOS CIUDADANOS

Entidad estatal	Colombia %	Latinoamérica %	Sudamérica %	Caribe %	Centroamérica %
Policía					
• Sí	90	77	78	77	81
• No	8	17	16	17	14
• NS/NR	2	6	6	6	5
Policía					
• Sí	74	60	54	40	73
• No	20	27	36	31	16
• NS/NR	6	13	10	29	11
Policía					
• Sí	68	58	55	57	63
• No	18	29	27	28	16
• NS/NR	14	22	19	16	29

Fuente: Elaborado con base en datos del Centro Nacional de Consultoría (1994)

Un porcentaje sumamente elevado de la opinión pública considera que aquellas instituciones más directamente involucradas en la lucha contrainsurgente (Policía, Ejército, Inteligencia) violan los derechos humanos. Sólo la República Dominicana (91%) y Guatemala y México (ambos con 95%) superan la cifra colombiana, de por sí mucho más elevada que la del promedio regional, en relación con la policía. En cuanto al desempeño del ejército, sólo en Guatemala (86%), República Dominicana (85%), Honduras (83%), Paraguay (82%), Nicaragua (76%) y Perú (75%) hay una opinión más desfavorable que en Colombia, y en cuanto a los servicios de inteligencia sólo Guatemala (84%) y Honduras (78%) superan a nuestro país, mientras que en el Perú un porcentaje igual al colombiano juzga que estas instituciones violan los derechos humanos.

Sin duda esta situación le resta legitimidad al Estado colombiano, pues, como ha argumentado Gómez (1986: 86-87),

“el terrorismo oficial... es más reprobable todavía que el terrorismo contestatario, porque la existencia del pacto social que legitima la existencia del Estado, consiste nada más que en otorgarle monopolio sobre la fuerza, a cambio de que no se desvíe un ápice en su aplicación”.

Hay que resaltar que las condenas ya no provienen exclusivamente de las organizaciones tradicionales de derechos humanos, tanto domésticas como internacionales, sino que incluyen organismos como la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas, países como Estados Unidos y los de la Comunidad Europea, e instituciones como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo¹⁶.

Sin embargo, también hay tendencias que desfavorecen a la guerrilla y que eventualmente pueden impulsarla a buscar una salida negociada. El estar lejos de lograr un equilibrio militar no parece ser su principal problema, pues de hecho la guerra irregular no implica la creación de un ejército capaz de confrontar en combates abiertos a la fuerza pública. Teniendo en cuenta la evidencia de las dos últimas revoluciones exitosas en América Latina (Cuba y Nicaragua), la clave del éxito del esfuerzo revolucionario estaría en su capacidad para generar un alzamiento popular de tipo urbano.

A diferencia de las revoluciones anteriores, como por ejemplo la china y la vietnamita, en las que el campesinado fue el sector decisivo para asegurar el triunfo de la revolución, y en las que se siguió una estrategia de “cercamiento” de las ciudades y de constitución de “zonas liberadas”, en Cuba y Nicaragua su importancia fue secundaria. Más bien fueron los alzamientos urbanos y las oposiciones “multiclasistas” las que garantizaron el éxito de las rebeliones. Ello se explica porque las condiciones sociales tanto de Cuba como de Nicaragua eran muy diferentes a las de las otras sociedades que han experimentado revoluciones exitosas: poblaciones esencialmente urbanas, un grado muchísimo mayor de alfabetismo y diferenciación social, y una “dictadura modernizante” por régimen político (Dix, 1984).

16 Las quejas contra servidores públicos en el segundo semestre de 1994 ascendieron a 3000, de las cuales 500 fueron contra las Fuerzas Armadas, más de 400 contra miembros de la Policía, y más de 600 contra funcionarios judiciales, de la Fiscalía General de la Nación y del DAS. Si entre agosto de 1993 y julio de 1994 se presentaron 10.000 quejas ante la Defensoría del Pueblo, en el mismo período entre 1994 y 1995 esa cifra aumentó a 15.000, lo cual refleja una tendencia preocupante (Giraldo, 1995: 128).

Con mayor razón, estas características cobran importancia en Colombia, país más urbano, alfabeto y socialmente diferenciado que Cuba y Nicaragua en la época de sus revoluciones, y con un régimen político que, pese a sus deficiencias, es muy diferente al de los mencionados países antes del triunfo de los movimientos revolucionarios. Quizá por ello la guerrilla colombiana ha sido incapaz de conectarse efectivamente con las masas urbanas y mucho menos con sectores de las clases medias: su proyecto ideológico se percibe como radical y excluyente y el país carece de una figura como Batista o Somoza o de una dictadura militar que pudiera aglutinar a diferentes sectores en un movimiento amplio de oposición. El único grupo que pudo generar un apoyo significativo a nivel nacional, justamente porque contaba con un proyecto incluyente e ideológicamente vago con el que los sectores medios se podían identificar, fue el M-19. Aún así, su apoyo se evidenció en las urnas y no en la conformación de un gran ejército o en un alzamiento popular bajo su liderazgo, incluso cuando la democracia del país presentaba características mucho más restrictivas y excluyentes. En los últimos años el país ha evolucionado hacia una mayor apertura y democratización del sistema, cristalizadas en la nueva Constitución de 1991, la cual abrió espacios y mecanismos para la participación de terceras fuerzas políticas, grupos guerrilleros desmovilizados, indígenas y la población en general, lo que para muchos desvirtúa la oposición armada.

Dadas las condiciones sociales del país, la guerrilla podrá seguir canalizando el descontento y reivindicando los intereses de algún sector de la población. De hecho, ha demostrado su injerencia en algunas movilizaciones campesinas recientes a raíz de las fumigaciones con glifosato de los cultivos de coca. Sin embargo, no parece ser capaz de generar espacios en el grueso de la población y su control de algunas áreas no se traduce necesariamente en apoyo. Sin duda, parte de la población de las zonas donde opera la insurgencia la apoya por convicción o identificación con su proyecto. Sin embargo, a juzgar por los pobres resultados electorales obtenidos por las fuerzas políticas avaladas por la guerrilla en sus zonas de operación, una gran parte lo hace por cálculos utilitaristas (imposición del orden ante la ausencia del Estado, protección contra el abigeato, los paramilitares y el ejército), o como consecuencia de la imposición y el ejercicio autoritario de su poder.

En ocasiones los esfuerzos de la insurgencia por vincular la lucha armada a las luchas de masas le han acarreado el rechazo abierto de los movimientos sociales, como cuando pretendió “acompañar militar-

mente”) los paros cívicos y las marchas campesinas y el campesinado terminó reclamando una mayor presencia del Estado y negociando reivindicaciones particulares en lugar de legitimar la lucha armada. Lo mismo ocurrió cuando el M-19 intentó imponerle su plan militar a las organizaciones de masas y éstas reaccionaron consolidando “una política de autonomía” que buscaba hacer uso de los canales de participación abiertos por el Estado (Flórez, 1995). Si esto sucedió en un momento en que la guerrilla (era dueña de un espacio como opción política), resulta más explicable el rechazo, ahora que parece haberlo perdido, a las acciones que tocan directamente a la población civil.

UNA MIRADA AL FUTURO

El contexto del conflicto colombiano no ha cambiado significativamente desde la última ronda de negociaciones, lo que explica que la guerrilla no haya entrado al proceso de paz impulsado por la administración Samper con una sentida urgencia de negociar su desmovilización y que su posición con respecto a las fórmulas de acuerdo sigan en términos generales los lineamientos de las rondas anteriores: es decir, que el movimiento insurgente se presenta en el proceso como vocero de los intereses de las mayorías, abogando por reformas socioeconómicas y políticas amplias, aunque hasta el momento vagas, en vez de limitarse a considerar beneficios para los grupos guerrilleros, como sí ocurrió en gran medida en los procesos anteriores.

Al mismo tiempo, pese a que las propuestas que la guerrilla plantea son esencialmente compatibles con el sistema capitalista y de democracia representativa (con ambiciones participativas) que impera en Colombia, pueden tener un impacto significativo en términos de la democratización socioeconómica y política del país, lo que necesariamente impondrá costos a algunos sectores. De ahí que tampoco entre la clase política, el mismo gobierno y diferentes fuerzas del país se haya evidenciado una disposición mayoritaria a pactar reformas de alcance en las negociaciones.

Ante este empantanamiento del proceso de paz, algunos analistas y sectores de opinión han sugerido que la única salida es la intensificación de la guerra. El argumento señala que la guerrilla ha adquirido en los últimos años “una masa crítica de poder y de capacidad de enfrentamiento militar” que hay que reducir si se quiere generar en ella una verdadera voluntad de paz. La manera de lograrlo sería

“mediante acciones contundentes enmarcadas en una estrategia general y de largo alcance, (que) logren cambiarle a la guerrilla la percepción que ella tiene del

desarrollo estratégico del conflicto, le reduzca sus expectativas de crecimiento militar, le frene su ritmo de expansión territorial, le propine golpes de gran efecto demostrativo y le arrebathe sus áreas estratégicas desde el punto de vista militar y económico” (Rangel, 1995a, 1995b).

En gran medida, este planteamiento refleja una visión estrecha del conflicto, centrando la estrategia de alteración del contexto del mismo en algunas tendencias tradicionalmente indicativas del poder de los actores (recursos materiales y capacidad militar). No se trata de desconocer la importancia de estos instrumentos en esta confrontación o argumentar que en el terreno militar nada debe hacerse, sino de ampliar la gama de posibilidades de acción, identificando otros elementos de poder que el Estado y la sociedad civil deberían intentar consolidar para neutralizar aquellas tendencias desfavorables a las negociaciones y fortalecer aquellas conducentes a un contexto más favorable a las mismas.

Por ejemplo, el gobierno del presidente Samper asumió inicialmente una posición en relación con la situación de los derechos humanos que contrasta con la de administraciones anteriores: la ratificación del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, su disposición a reconocer la responsabilidad del Estado y los esfuerzos por imponer un control sobre el desempeño de las fuerzas armadas constituyeron importantes pasos positivos, aunque hasta el momento insuficientes. Pese a que muchos colombianos argumentan que estas medidas tenderían a favorecer al movimiento insurgente, puesto que “atarían al gobierno de pies y manos”, es más probable que de hecho contribuyan a rescatar la maltrecha legitimidad del Estado. Una política gubernamental que contrarreste la deplorable situación de los derechos humanos en Colombia le reportará al gobierno una tendencia favorable, sobre todo si la insurgencia sigue empeñada en realizar acciones en contra de la población civil.

También empieza a percibirse una actitud más consecuente y menos ambigua, aunque susceptible de un fortalecimiento mucho mayor, por parte de algunos sectores de la sociedad civil en relación con la “violación” de los derechos humanos y de las normas del derecho internacional humanitario, tanto por el Estado como por la insurgencia¹⁷. En diferentes foros y conferencias las acusaciones han comenzado a recaer sobre ambos actores, lo que puede empezar a imponerle a una

17 La distinción de Amnistía Internacional entre “violación” (cuando se trata de estados) y “abuso” (cuando se trata de fuerzas insurgentes) de los derechos humanos no tiene mucha importancia desde el punto de vista de las víctimas.

guerrilla acostumbrada a parapetarse tras las denuncias de las organizaciones de derechos humanos parte de los costos con los que hasta ahora cargaba exclusivamente el Estado.

Por otro lado, hay que anotar que aunque todavía no observamos en Colombia una movilización ciudadana masiva y sostenida en contra de la guerra, ejerciendo presión sobre ambas partes, los esfuerzos de diversas organizaciones por generarlo y por promover el diálogo son innumerables y ya existen algunos intentos por unificarlos¹⁸.

Si tendencias embrionarias como éstas llegan a fortalecerse, la capacidad de la guerrilla para canalizar la oposición al sistema se vería aún más reducida. Es posible que, ante su incapacidad para consolidar una base que le permita trascender las acciones de saboteo o de control local, o para generar una insurgencia popular, los líderes guerrilleros más lúcidos políticamente entren a reconsiderar en términos más realistas la sobreestimación de su capacidad y su grado de representatividad de los intereses de la mayoría, y perciban que su alternativa a pactar probablemente sea sobrevivir en una forma cada vez más aislada de las luchas populares y la opinión pública nacional, condenada a una “rebelión permanente o delincuencia política endémica”¹⁹. Insistir en una salida militar quizá sólo alimente una espiral de violencia que, como plantea Pizarro (SF), únicamente parece conducir al deterioro progresivo del tejido social del país. Por otro lado, el priorizar la búsqueda de mecanismos de negociación en detrimento de la transformación del entorno podría resultar en otra ronda de fallidos intentos que incrementen el ya extendido escepticismo que las rodea.

BIBLIOGRAFÍA

- BEJARANO, JESÚS A. *Una agenda para la paz: aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1995.
- BUENO DE MÉSQUITA, BRUCE. *The War Trap*. New Haven: Yale University Press, 1981.
- CARVAJAL, CIRO. “Perspectivas de acción frente a la guerrilla colombiana”. Monografía de grado, Maestría en Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1994.

18 Vale destacar los esfuerzos de la Red de Iniciativas Ciudadanas Contra la Guerra y por la Paz, creada a finales de 1993.

19 La expresión es de Valencia (1993: 101). El autor hace una diferenciación entre la guerra “programática”, que “implica la politización de lo militar”, y la guerra “metodológica”, que “supone la militarización de la política”.

- Centro Nacional de Consultoría. *Quinto Barómetro Iberoamericano*, Bogotá, 1994.
- COTTAM, RICHARD. *Competitive Interference and Twentieth Century Diplomacy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1967.
- COTTAM, RICHARD. *The Rehabilitation of Power in International Relations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1985.
- COTTAM, RICHARD. "Understanding Negotiation: The Academic Contribution". *Case Studies in International Negotiation*, n° 11, University of Pittsburgh, 1986.
- Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Justicia y Seguridad. *Los costos económicos del conflicto armado en Colombia: 1990-1994*. Bogotá, diciembre 7 de 1995.
- DIX, ROBERT. "Why Revolutions Succeed and Fail", *Polity*, 16:3, Spring, 1984, 423-446.
- FLÓREZ, ENRIQUE. "Colombia: un país sin conciencia sobre los beneficios de la paz", en *De la guerra a la paz - Experiencias latinoamericanas: Memorias del Seminario Internacional sobre Negociación de Conflictos Armados* (Villa de Leiva, octubre de 1994), Santa Fe de Bogotá: CINEP *El Colombiano* Fundación Social Programa por la Paz, 1995, 177- 195.
- GALBRAITH, KENNETH. *La anatomía del poder*. Barcelona: Plaza & Janés, 1985.
- GIRALDO, FERNANDO. "Derechos humanos", en *Revista Javeriana*, Número 167, tomo 125, agosto de 1995.
- GÓMEZ, HERNANDO. "Colombia: un punto de vista liberal", en *Procesos de reconciliación nacional en América Latina*. Bogotá, Instituto de Estudios Liberales, 1986, 81-94.
- LEDERACH, JOHN PAUL. *La regulación del conflicto social: un enfoque práctico*. Akron, P.A.: Mennonite Central Committee, 1985.
- MITCHELL, C.R. *The Structure of International Conflict*. New York, S. Martin's, 1981.
- MITCHELL, C.R. "Rational Models and the Ending of Wars". *The Journal of Conflict Resolution*, 27, n° 3, 1983: 495-520.
- MITCHELL, C.R. "Cómo poner fin a guerras y conflictos: decisiones, racionalidad y trampas". *RICS* 127, 1991: 35-58.
- MÜLLER, EDWARD, *et al.* "Discontent and the Expected Utility of Rebellion: The Case of Peru". *American Political Science Review*, 85, n° 4, 1991: 1261-1282.
- PIZARRO, EDUARDO (S.F.), "Violencia y proceso de paz: un balance del caso colombiano (1982-1989)". Trabajo mecanografiado.
- POPKIN, SAMUEL. *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural society in Viet Nam*. Berkeley: University of California Press, 1979.

- PRUITT, DEAN y JEFFREY RUBIN. *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Entrapment*. New York: Random Rouse, 1986.
- RANGEL, ALFREDO. “Es una guerra irregular”, *El Tiempo*, 10 de septiembre de 1995.
- RANGEL, ALFREDO. “No hay empate militar”, *El Tiempo*, 1 de octubre de 1995.
- RUBIN, JEFFREY. “Some Wise and Mistaken Assumptions about Conflict and Negotiation”, en BRESLIN, WILLIAM, *et al.* (eds.), *Negotiation Theory and Practice*. Cambridge, Massachusetts, 1991: 3-11.
- VALENCIA, HERNANDO. *La justicia de las armas: una crítica normativa de la guerra metodológica en Colombia*. Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1993.
- WITTMAN, DONALD. “How a War Ends; A Rational Model Approach”. *The Journal of Conflict Resolution*, 23, n° 4, diciembre 1979: 743-763.
- ZARTMAN, WILLIAM. “Ripening Conflict, Ripe Moment, Formula, and Mediation”, en BENDARMANE, DIANE, *et al.* (Eds.), *Perspectives on Negotiation: Four Case Studies and Interpretations*. Washington, Center for the Study of Foreign Affairs, 1986.

*Correos
de Colombia*



ADPOSTAL

Llegamos a todo el mundo!



**Llame gratis a nuestras nuevas
líneas de atención al cliente**

018000-915525

018000-915503

Visite nuestra página Web
www.adpostal.gov.co

RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS PARA PUBLICACIÓN

NORMAS EDITORIALES

Los artículos que sean enviados para publicación en *Papel Político*, deben tener en promedio entre 15 y 39 páginas a espacio sencillo, tamaño carta, en letra Times New Roman, fuente 12. Enviar una versión impresa y en medio magnético, con datos de identificación del/a autor/a, dirección, teléfono y correo electrónico. El material recibido será sometido a evaluación por las/os integrantes del Comité Editorial. En los artículos seleccionados el Comité Editorial se reserva el derecho de hacer correcciones de forma y distribución del texto, según los criterios de diseño. Las modificaciones sustanciales sugeridas por las/os evaluadores serán consultadas con los/as autores.

ENVIAR CONTRIBUCIONES A

Ana Rico de Alonso

Editora

PAPEL POLÍTICO

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Pontificia Universidad Javeriana

Carrera 7^a No. 40-62, Edificio 9

Bogotá, D.C.

Teléfono: (57-1) 3208320 extensiones 2488 y 2504

E-mail: adealons@javeriana.edu.co

Valor del ejemplar: \$10.000,00 ó US\$5.00