

Reconocimientos y Agradecimientos

En primer lugar, agradecer a los miembros del Comité de Redacción y a los lectores que han hecho posible esta publicación. También a los autores y autoras que han aportado sus conocimientos y experiencias para enriquecer este número. Finalmente, agradecer a los miembros del Comité de Redacción y a los lectores que han hecho posible esta publicación.

Colombia: retos y dilemas en la búsqueda de la paz

Mauricio García-Durán

Mauricio García-Durán es sacerdote jesuita, politólogo y candidato al doctorado en Estudios de Paz de la Universidad de Bradford. En los últimos 14 años se ha dedicado a investigar los procesos de paz y la movilización social por la paz en Colombia. Ha trabajado en programas de atención a población desplazada en el Cinep y el Servicio Jesuita a Refugiados.

Contenido

Los colombianos hemos padecido un largo conflicto que ha cobrado un precio terrible entre la población civil y ha devastado un país por lo demás precioso y vibrante. Los niveles de cobertura geográfica y víctimas del conflicto se asemejan o están por encima de los observados en países que están propiamente en guerra civil. Los intentos de encontrar una solución han sido igualmente largos, con negociaciones con los alzados en armas durante casi 25 años, algunas de las cuales han llevado a acuerdos parciales de paz. Resaltan además la riqueza, variedad y magnitud de las movilizaciones sociales por la paz y en rechazo de la violencia. No obstante toda esta experiencia acumulada, el país no parece encontrar la salida de este laberinto de violencias y desarticulación social.

En el proceso de búsqueda de alternativas para hacer frente a la violencia, se han hecho diversos esfuerzos de análisis del conflicto y de búsqueda de estrategias que puedan conducirnos hacia la paz¹. Este número extraordinario de *Controversia*, versión en español del número 14 de *Accord*, busca contribuir a esa búsqueda. En un contexto en el que se constata el escaso número de publicaciones que recojan y sintetizen las lecciones que dejan las experiencias anteriores, se ha querido presentar, dentro del límite de una publicación de cien páginas, un panorama de las iniciativas en favor de la paz en el país en los últimos 25 años. La publicación recoge las voces de un grupo variado de colombianos que han tratado de evaluar dichos esfuerzos e iniciativas. Los distintos artículos confirman que es posible luchar por la transformación no-violenta del conflicto, que existen grandes potencialidades, dinamismos y una experiencia acumulada dentro de la sociedad colombiana que efectivamente pueden ser factores de transformación hacia la paz. Además, la publicación contiene análisis verdaderamente útiles con relación a los obstáculos que han tenido que enfrentar las iniciativas y procesos de paz, y sugerencias de cómo pueden ser resueltos en el futuro. La conclusión que emerge de todo esto es, ciertamente, que el conflicto colombiano tiene salida y que este proceso debe ser negociado integral y participativamente.



Para comprender el conflicto

La realidad impactante de la violencia en Colombia nos plantea la pregunta sobre cuál es la naturaleza del conflicto. Por la magnitud de la confrontación estamos frente a una guerra según los parámetros internacionales. Por la diversidad de factores y actores generadores del conflicto se podría hablar de una violencia multipolar. Por la degradación del conflicto podría entenderse como una guerra contra la sociedad. Si se considera el peso político de los Estados Unidos y de los énfasis de su política exterior después del 11 de septiembre de 2001, se podría hablar de una guerra antiterrorista. El conflicto colombiano parece tener un poco de todas estas calificaciones.

Es inmensa la cantidad de literatura que se ha producido en torno a la violencia en Colombia. Algunos académicos y críticos consideran que el país está sobre-diagnosticado. Sin embargo, no es claro que todos los estudios existentes lleguen a aportar la claridad suficiente para definir las estrategias necesarias para la paz. Fernán González nos introduce a dicha discusión al resaltar algunos de los puntos de consenso a los que van llegando los esfuerzos por comprender la realidad del conflicto. Con su análisis, González nos invita a mantener una aproximación compleja que dé cuenta de la multiplicidad de factores que subyacen en la violencia política colombiana y que deben estar implícitos siempre en las alternativas y estrategias de acción que se postulen para su superación.

En primer lugar, en la naturaleza de la violencia actual existen tanto factores estructurales, que tienen sus raíces en la larga historia de configuración de lo que hoy es Colombia, como factores de mediana duración y aun coyunturales, que implican virajes importantes en la magnitud y características del conflicto. El proceso de poblamiento del país y la dinámica conflictiva de construcción del Estado están detrás de la forma como las estructuras del poder político se han articulado en instituciones, partidos y elites locales. En el mediano plazo, las dificultades del sistema político para responder a los retos y conflictos sociales que esta situación implicaba llevaron al surgimiento de los grupos guerrilleros en la década de los sesenta y principios de los setenta. La penetración del narcotráfico condujo a una mayor profundización de dicha crisis política, que no pudo ser resuelta con la reforma de la Constitución en 1991, imprimió un mayor impulso al conflicto armado, dado el

¹ Es necesario mencionar los tres esfuerzos más destacados en este sentido. El primero de ellos fue el realizado por la Comisión de Estudios sobre la Violencia, convocada por el gobierno Barco y cuyos resultados se conocieron en 1987. El segundo estudio fue realizado por el grupo que impulsó el Departamento Nacional de Planeación durante la administración Samper y los resultados fueron dados a conocer en 1998 en la publicación *La Paz: El Desafío para el Desarrollo*. El tercero es el reciente Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia- 2003, *El Conflicto, callejón con salida*, publicado por el PNUD.

flujo de dichos recursos hacia guerrillas y paramilitares. Tal como argumenta González, es necesario mirar la magnitud y la extensión del conflicto, es decir, las dinámicas geográficas diversas del mismo, las cuales están conectadas con las distintas lógicas de expansión territorial de los actores armados, debido a los dos modelos encontrados de desarrollo de la economía rural que defienden.

Una mirada sobre las iniciativas civiles por la paz

Así como la violencia tiene raíces temporales y geográficas, las iniciativas de paz de la sociedad también se despliegan como una reacción significativa al desenvolvimiento del conflicto violento en los últimos años a lo largo y ancho del país. Fernández, García y Sarmiento nos presentan una panorámica histórica de lo que ha sido la movilización por la paz en los últimos 25 años; ellos diferencian las cuatro etapas que se han recorrido: antecedentes de la movilización en el marco de la lucha por los derechos humanos (1978-1985); etapa de activación de la movilización en medio de procesos de paz y la Asamblea Constituyente (1986-1992); etapa de organización y grandes movilizaciones por la paz (1993-1999); finalmente la etapa de crisis de las estructuras de coordinación nacional, frente al auge de las expresiones locales y regionales (a partir del año 2000).

Esta dinámica de movilización por la paz ha implicado logros, tensiones y dilemas, tanto en el ritmo interno del movimiento y las organizaciones como en el desarrollo de las relaciones del movimiento con la sociedad. Por una parte, es indiscutible el logro de haber movilizado millones de personas y de contar con una infraestructura organizativa en favor de la paz, que muestra capacidades y resultados significativos cuando se la mira en el contexto interno como cuando se la compara en el internacional. Pero, por otra parte, se pueden percibir cuatro ámbitos críticos en las relaciones del movimiento con la sociedad: la falta de consenso y la escasa claridad discursiva con relación al uso de la violencia; el amplio manejo mediático de la paz, que ha implicado en muchos casos la invisibilidad del movimiento; la relación ambigua con el ámbito político y el Estado; y los retos no siempre fáciles que plantean las relaciones con los actores internacionales. Otra dimensión de esta relación con la sociedad es la concentración de las iniciativas por la paz en zonas altamente conflictivas, lo que no necesariamente ha significado una reducción significativa en los niveles de violencia. Sin embargo, al mirar detenidamente la diversidad de experiencias se percibe que están generando procesos sociales importantes en el horizonte de construcción de una paz sostenible. En gran medida son experiencias de poder social que nacen de la capacidad de acción colectiva y consensual de la población y que llevan a retirar el respaldo, explícito o implícito, a los guerreros.

En el ámbito local tenemos lo que se han llamado las experiencias de construcción de la paz desde abajo, las cuales han florecido de manera relevante en los últimos años, como expresión del esfuerzo de resistencia a la violencia y de lucha por la vida que muestra la población civil. Esperanza Hernández nos ayuda en su artículo a clasificar dichas experiencias a través de la tipología que nos presenta. Ella distingue tres tipos de iniciativas de paz desde la base: las que ponen el énfasis en profundizar la democracia en el nivel local, aquellas cuyo centro es la experiencia de resistencia civil al conflicto armado, y las que además de resistir al conflicto armado, muestran resistencia a la violencia estructural y al modelo económico neoliberal.

En el ámbito regional se destacan claramente los quince programas de desarrollo y paz que están operando en el país. El pionero es el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), el cual ha tenido amplio reconocimiento nacional (Premio Nacional de Paz 2001) igualmente acogida internacional, como ha podido verse en el apoyo político y económico que ha recibido. El PDPMM, como lo señala Mauricio Katz, se erige como una propuesta de desarrollo y convivencia regional que busca construir una alternativa en medio del conflicto al ampliar las capacidades de los actores locales, particularmente los más pobres, de forma que puedan revertir fenómenos de exclusión e integrarse en procesos que defiendan la vida, faciliten la transformación de los conflictos y abran las comunidades a una construcción ciudadana de la paz.

En el ámbito nacional se destacan las acciones de concertación y articulación en pro de la paz que Jorge Rojas nos pone de presente en su artículo. El autor sostiene que uno de los retos claros que enfrenta la sociedad civil en la construcción de la paz es que no solo debe actuar con una perspectiva ética sino además debe poner en juego una apuesta política clara. A partir de la experiencia de procesos como el Mandato por la Paz, la Asamblea por la Paz, Redepaz y Paz Colombia, entre otros, se comprende la necesidad de que el movimiento por la paz gane poder en los distintos niveles de la política nacional y ponga dicho poder al servicio de la construcción de una paz que extirpe realmente las raíces del prolongado conflicto.

El tejido que resulta al combinar estos tres niveles de experiencias permite tender una mirada de optimismo, no obstante el estado crítico del conflicto colombiano. Estos esfuerzos que hace la sociedad civil no solo son el crisol en el que están madurando oportunidades para la paz del país, sino que son la garantía de que ésta sea sostenible. Sin una sociedad civil organizada y fuerte difícilmente se logrará avanzar por el sendero de la construcción de un nuevo país capaz de vivir creativa y positivamente con los conflictos que lo definen. Esto demanda hacer esfuerzos por conectar la enorme riqueza de iniciativas y mecanismos que trabajan por la paz a escala local, regional y nacional, de

tal forma que estén vinculados efectivamente a los procesos de consultas, construcción de agenda y toma de decisiones que demandaría un futuro proceso de paz con los actores armados.

Aprender de veinte años de procesos de paz

Se han realizado varios esfuerzos gubernamentales para buscar una solución negociada del conflicto con los diferentes grupos armados. Daniel García-Peña ofrece una mirada analítica que ayuda a dilucidar dichos modelos. Fueron los gobiernos iniciales de este periodo de 25 años los que implementaron dos modelos realmente diversos y novedosos: Betancur puso en marcha un modelo de conversaciones con la guerrilla con base en una amplia agenda (reformas sociales y políticas), pero en el marco de un proceso no suficientemente institucionalizado ni respaldado por la sociedad; por su parte, Barco impulsó un modelo de diálogo con la guerrilla, con agenda limitada, orientado a la desmovilización de esa fuerza con miras a constituirse en partido político legal, una política de paz claramente institucionalizada y liderada por el gobierno, y unas reformas sociales y políticas concebidas independientemente del proceso de paz. Los gobiernos posteriores se han limitado a combinar en diversas dosis los principales componentes desarrollados en estos dos "modelos". Gaviria siguió el "modelo Barco" para negociar con los otros grupos que se desmovilizaron, y amplió su propuesta en dirección del "modelo Betancur" en los intentos con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB); Samper, situado infructuosamente en la perspectiva del "modelo Betancur", reconoció un papel más protagónico a la sociedad civil y avanzó hacia la ratificación del Segundo Protocolo de los Convenios de Ginebra; Pastrana, tratando de hacer operativo el modelo de amplia agenda de Betancur, creó algunos espacios limitados para una mayor participación pública e internacional; finalmente, Uribe vuelve al modelo de agenda limitada, pero mucho más restringida que la de Barco, focalizándose en la desmovilización y reinserción de los grupos armados, particularmente los paramilitares.

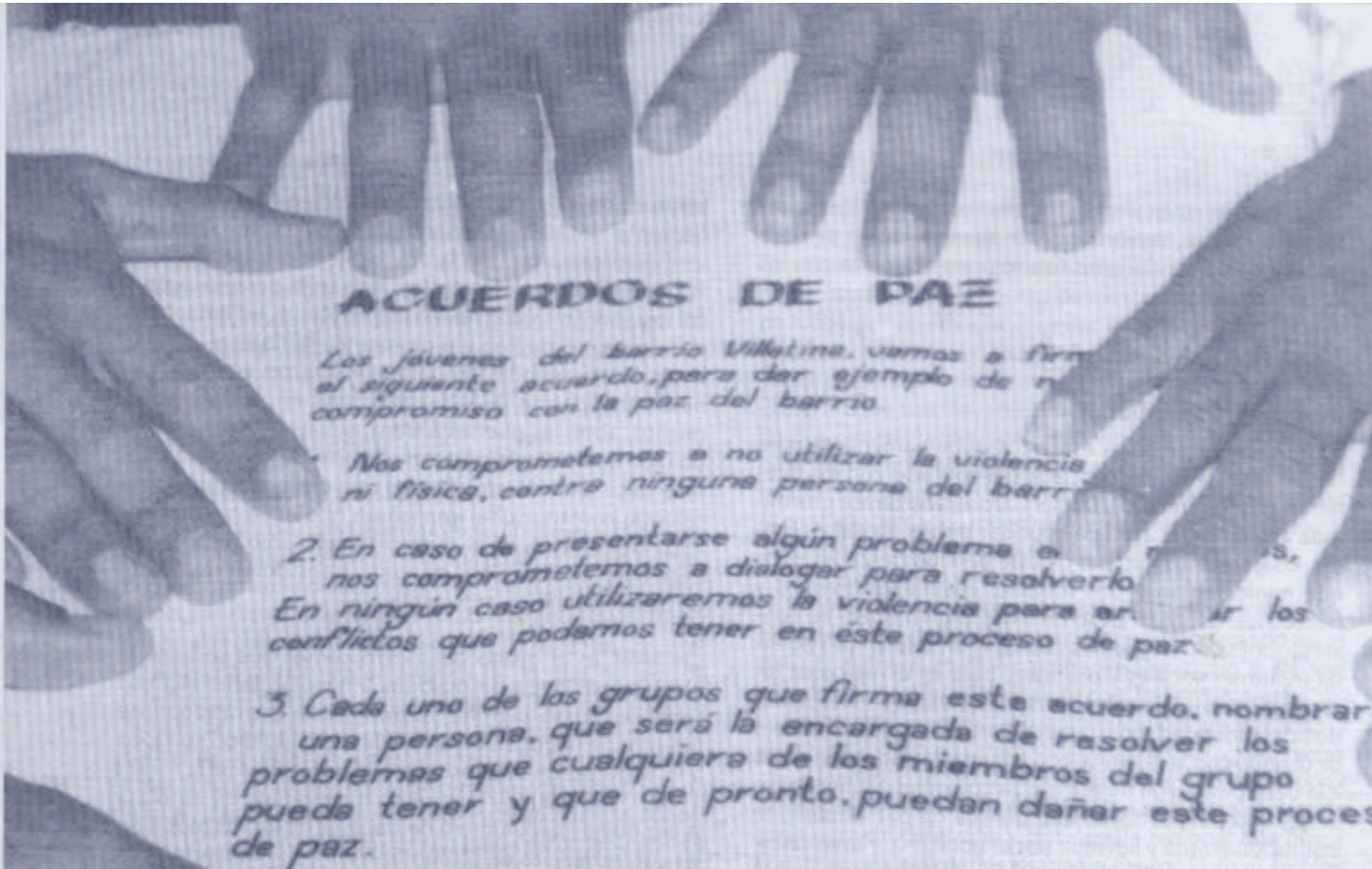
Los artículos de esta sección sobre los procesos de paz oficiales nos presentan una perspectiva transversal de dicha operación, mirándola desde el horizonte de cada grupo guerrillero.

Vera Grabe, como protagonista que fue del proceso del M-19, permite acercarse de una manera muy viva a lo que fueron las negociaciones de paz de 1990 a 1994, que aplicaron el modelo desarrollado durante la administración Barco. Vemos el peso que tuvo en la dinámica del proceso la opción y decisión política de desarmarse tomada por el M-19 (no obstante el incumplimiento del gobierno con lo inicialmente acordado), y cómo éste y los procesos con otros grupos encuentran un canal

institucional privilegiado en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Ciertamente el M-19 tuvo un fino sentido para aprovechar la invaluable oportunidad que se le presentaba y encontró claro eco en la positiva actitud del equipo del gobierno, particularmente de Rafael Pardo, Consejero de Paz del momento. Aunque el modelo implicó una agenda "limitada", lo mismo que una casi nula participación de terceros actores en su desenvolvimiento, abrió las puertas a transformaciones del sistema político que todavía no terminan. En ese sentido, podemos decir que es un proceso con un legado mixto: la reforma constitucional implicó un hito en la historia política del país, pero al mismo tiempo solo alcanzó un éxito parcial en términos de abrir y transformar realmente un sistema político excluyente.

Las FARC es el grupo guerrillero con el que se tiene la historia más larga de diálogos y negociaciones. Camilo González Posso permite aproximarse a la diversidad de intentos de negociación que se han emprendido con ellas a lo largo de los últimos veinte años (1982-1987, 1991-1992, 1998-2002, y el acuerdo humanitario de 1997), a la vez que a igual número de fracasos de los mismos, con las consecuencias de profundización de la violencia, más desconfianza entre las partes y mayor dificultad para reiniciar un nuevo proceso. González Posso llama la atención sobre la diversidad de modelos de negociación utilizados en las rondas de interlocución adelantadas con las FARC y la necesidad de encontrar un nuevo patrón que supere las limitaciones de los anteriores y asume una calidad de "pacto nacional constituyente". No obstante la habilidad de manejo que las FARC han mostrado en los diálogos, no es claro que hayan logrado valorar realmente las oportunidades políticas que se les han presentado, particularmente durante la administración Pastrana. Por su parte, los distintos gobiernos no hicieron esfuerzos suficientes por aprender de las experiencias previas, y volvieron a cometer errores de procedimiento que aparecían problemáticos desde el primer proceso, como fue el caso de los mecanismos de verificación. Además, un futuro proceso de paz tendrá que encontrar la manera de hacer compatibles con la negociación los intereses económicos y políticos que impiden llegar a un acuerdo de paz. Por otra parte, se tendrá que definir la magnitud de lo que la sociedad colombiana encuentra que es negociable con el mayor grupo guerrillero.

Alejo Vargas nos presenta un panorama completo de los procesos de acercamiento con el ELN, desde su participación en las conversaciones de la CGSB en Caracas y Tlaxcala hasta los esfuerzos hechos en la administración Pastrana. La propuesta de Convención Nacional, presentada en 1996, es el mejor indicador del interés del ELN en una negociación de paz que realmente esté conectada con la sociedad civil. De ahí el juego que les ha dado a instancias civiles para favorecer el inicio de la misma.



ACUERDOS DE PAZ

Los jóvenes del barrio Villetina, vamos a firmar el siguiente acuerdo, para dar ejemplo de nuestro compromiso con la paz del barrio.

Nos comprometemos a no utilizar la violencia ni física, contra ninguna persona del barrio.

2. En caso de presentarse algún problema o conflicto, nos comprometemos a dialogar para resolverlo. En ningún caso utilizaremos la violencia para resolver los conflictos que podemos tener en éste proceso de paz.

3. Cada uno de los grupos que firma este acuerdo, nombrará una persona, que será la encargada de resolver los problemas que cualquiera de los miembros del grupo pueda tener y que de pronto, puedan dañar este proceso de paz.

Los distintos gobiernos, pero particularmente el de Pastrana, no supieron valorar la oportunidad política que significaba avanzar en el encuentro con el ELN, lo que a la postre se expresó en el escaso respaldo político requerido para hacer efectiva la creación de una zona desmilitarizada en la cual adelantar la Convención Nacional y las negociaciones con este grupo. Un factor que ha dificultado los acercamientos es que ni el gobierno ni el mismo grupo guerrillero tenían claro que era viable de negociar en términos sustantivos, dado el proceso paralelo con las FARC.

El acceso de Álvaro Uribe a la Presidencia implicó un serio viraje en la disposición a negociar con la insurgencia. No solo se ha endurecido su posición frente a una eventual negociación, sino que ha puesto una gran confianza en la posibilidad de una salida militar del conflicto armado. Aunque ha dejado abierta la puerta para una negociación, ésta básicamente estaría orientada a la desmovilización y re inserción de los actores armados, ya sean guerrillas o paramilitares. Mauricio Romero nos presenta lo que ha sido el proceso todavía en curso con los grupos paramilitares. Son muchos los interrogantes que afloran y existen muchas dudas sobre si este proceso es un camino hacia la paz o más bien un campo minado que puede implicar la profundización de la violencia. Aunque existe el riesgo de que conlleve niveles de impunidad inaceptables tanto en el ámbito nacional como en el internacional, también puede significar quitar del camino el principal obstáculo para las negociaciones con las guerrillas.

Lecciones para futuros procesos de paz

Uno de los retos más serios que tiene el país en el campo de la paz es aprender de la ya larga historia propia en este sentido. Es por tanto imprescindible recoger algunas de las lecciones que nos quedan de los procesos anteriores, que ayuden a disponer de un modelo viable para hacer frente a una futura coyuntura de paz, que temprano o tarde llegará.

a) Es necesario ampliar la participación en el proceso de negociación para permitir que no solo las partes sino también los que acompañan las negociaciones puedan aportar su experiencia. Se requiere por tanto contar con las instancias que permitan que terceras partes, tanto nacionales como internacionales, puedan desempeñar un papel de apoyo técnico adecuado en el proceso. Sus aportes serían de enorme valor para encontrar alternativas en los puntos más polémicos por resolver (por ejemplo, cese al fuego, acuerdo humanitario, zona desmilitarizada, participación de los militares en la mesa, forma de negociación y validación del acuerdo, financiación de las negociaciones, confidencialidad o publicidad del proceso, procedimientos y toma de decisiones). Adicionalmente, en estos puntos es relevante aprender de lo que enseñan procesos de paz en otras latitudes.

b) Es necesario formular una política pública de paz más descentralizada que promueva espacios reales para la participación pública tanto en los procesos de diálogo político

como en el más amplio proceso social de construcción de paz. No obstante la riqueza de iniciativas propias, la intervención de la sociedad civil en el proceso formal ha sido mínima. Un nuevo modelo debe aprender y acoger los aportes que ofrecen no solo las actuales iniciativas cívicas, sino también las propuestas anteriores (como la convención nacional) y los mecanismos de participación ya experimentados (como la Asamblea Constituyente, audiencias públicas, comités temáticos y el Consejo Nacional de Paz). Debería incluirse también en la negociación a sectores tradicionalmente excluidos, como los indígenas y las mujeres. Para facilitar una amplia participación y apropiación social de todos los niveles del plan de construcción de la paz, se requiere una continua preparación social y una clara estrategia de comunicación, que incluya la presencia activa y constructiva de los medios de información. Tal propuesta podría estimular la democratización del proceso de paz, una contribución clave para la renovación de la vida política y las instituciones del país.

Adicionalmente es importante no perder de vista el desempeño central de actores como las iglesias. Particularmente, la Iglesia católica, quien no solamente ha asumido tareas de buenos oficios y mediación en varios de los procesos, sino que, dada su presencia nacional, ha sido clave en la respuesta a la situación de los desplazados por la violencia y podrá cumplir un papel crucial para alcanzar los cambios y la reconciliación que necesitará el país después de firmarse unos acuerdos de paz.

c) La adecuada participación de la comunidad internacional es otra de las claves para avanzar hacia un exitoso futuro proceso de paz. En el caso colombiano, el gobierno y las FARC han sido bastante reacios a una más amplia participación social e internacional; el ELN se ha mostrado más favorable a ello. Es necesario consolidar el impacto que el acompañamiento internacional ha tenido hasta ahora (ONU, países amigos, países vecinos, etc.), como Augusto Ramírez Ocampo lo señala en su artículo. Pero es igualmente importante afrontar y mitigar el impacto negativo de la política exterior norteamericana, como advierte Winifred Tate, sobre todo porque difícilmente Colombia podrá dar un paso en cualquier proceso de paz sin contar con la aprobación del gobierno estadounidense.

d) Se debe tener claridad sobre lo que se pone en juego en la negociación, es decir, hasta dónde se está dispuesto a ir para hacer posible una convivencia en paz. En últimas es la pregunta acerca de lo que es negociable y lo que no es negociable. Hoy en día en Colombia no hay un consenso en este sentido. Unos actores consideran que se requieren reformas sociales y políticas de fondo para llegar a un acuerdo de paz sostenible, tal como puede verse en el artículo de Carlos Lozano. Otros estiman que no se puede partir de una visión maximalista de paz, sino que es necesario poner el énfasis en la favorabilidad política que se conceda a los

guerrilleros desmovilizados, como condición de posteriores reformas, como lo plantea Rodrigo Gutiérrez. Aunque es necesario avanzar en la construcción de un consenso sobre el tipo de agenda posible, es igualmente importante contar con una agenda no tan extensa como algunas de las sugeridas en debates públicos, agenda que permita a las partes tener la flexibilidad necesaria para hacer frente a una labor que necesariamente será compleja y conflictiva.

e) Los estancamientos y rupturas de los procesos anteriores nos hablan no solo de la necesidad de voluntad política y de un adecuado uso de las técnicas básicas de negociación, sino que ante todo se está frente al problema de las relaciones de poder dentro del proceso. Sin descartar las medidas que ayuden a crear confianza y fácil interacción entre las partes, es imprescindible ampliar el apoyo y el compromiso con el proyecto entre los grupos más difíciles y con más probabilidades de impedir el avance del proceso. Entre estos grupos podrían estar los que sacan provecho económico del conflicto, las alas militaristas tanto de las guerrillas como de las elites de derecha. El compromiso político implica responsabilidades bilaterales (y multilaterales) por parte de las participantes, tal como se recomendó en el informe de la Comisión de Notables.

f) Si se considera la degradación del conflicto en el caso colombiano, se requiere alcanzar acuerdos humanitarios entre las partes, de forma tal que la población esté protegida, tanto en cuanto sea posible, en medio de la confrontación. Es necesario no solo humanizar la guerra mientras dure, sino que además el futuro modelo del proceso de paz debe promover una cultura de responsabilidad en vez de impunidad. Deberá encontrarse un equilibrio entre las medidas de perdón y olvido y la necesidad de salvaguardar los derechos de las víctimas tanto a la verdad y a la justicia como a la reparación.

Los retos por enfrentar pueden aparecer desalentadores. Pero 25 años de conflicto y de búsqueda de la paz han dejado un importante legado de experiencia acumulada; han implicado avances, acuerdos importantes, e increíbles innovaciones capaces de inspirar a constructores de paz de todo el mundo. Pero también se han experimentado amargos fracasos. Esta experiencia acumulada representa una sólida base para los actuales esfuerzos por la paz en Colombia y proporciona una fuente de aprendizaje para todos involucrados en la búsqueda de la paz. Este número de Controversia producido por Conciliation Resources y Cinep es un aporte más en ese esfuerzo.