

El conflicto, callejón con salida

Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia – 2003



El conflicto, callejón con salida
Informe Nacional
de Desarrollo Humano
para Colombia – 2003
Copyright
ISBN 958-97196-7-8
<http://www.pnud.org.co/indh2003>
Bogotá, Colombia,
septiembre de 2003

EQUIPO COORDINADOR DEL INDH 2003

Hernando Gómez Buendía
Director

Carlos Vicente de Roux
Asesor especial

Marc-André Franche
Especialista en desarrollo humano del Programa
de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD

Rocío Rubio Serrano
Mauricio Uribe López
Investigadores asociados

Luz Amparo Medina
Alejandro Reyes
Investigadores invitados

Fernando Bernal
Jorge Iván González
Carlos Eduardo Jaramillo
Contribuciones especiales

María Victoria Duque López
Gerente

Jorge Eduardo Camelo
Asistente

Andrea del Pilar Arboleda
Andretti Sánchez
Página internet

Carlos Alberto Chica Arias
Coordinador de comunicaciones

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Marcela Giraldo

Editora general

Helda Martínez

Colaboración editorial

Mauricio Hernández

Apoyo editorial

Editorial **El Malpensante**

Mario Jursich Durán

Camilo Jiménez

John Naranjo

Claudia P. Bedoya

Preparación editorial, diseño de páginas interiores,
armada electrónica y búsqueda fotográfica

Ricardo Alonso

Diseño de carátula y material promocional

Panamericana Formas e Impresos S. A.

Impresión

Impreso en Colombia / *Printed in Colombia*

COMITÉ CONSULTIVO NACIONAL

Gustavo Bell Lemus

Ex vicepresidente de la República

Parmenio Cuéllar Bastidas

Gobernador del Departamento de Nariño

Luis Eduardo Garzón

Ex candidato presidencial del Polo Democrático

Ana Mercedes Gómez

Directora de *El Colombiano*

Luis Alfonso Hoyos

Director de la Red de Solidaridad Social

Eugenio Marulanda

Presidente de Confecámaras

Alfonso López Michelsen

Ex presidente de la República

Augusto Ramírez Ocampo

Ex ministro de Relaciones Exteriores

Monseñor Pedro Rubiano

Presidente de la Conferencia

Episcopal Colombiana

Rafael Santos

Codirector de *El Tiempo*

Olof Skoog

Embajador de Suecia

MIEMBROS DEL COMITÉ ACADÉMICO

Fernando Bernal

Armando Borrero

Álvaro Camacho

Marc W. Chernick

Darío Fajardo

Daniel García-Peña

Francisco Gutiérrez

Camilo González Posso

Adam Isacson

Carlos Eduardo Jaramillo

Catherine Le Grand

Absalón Machado

Alfredo Molano

Marco Palacios

Rafael Pardo

Alfredo Rangel

Nazih Richani

Mauricio Romero

Manuel Salazar

León Valencia

RED NACIONAL DE CORRESPONSALES

Gonzalo Agudelo (Villavicencio)

Benhur Cerón (Pasto)

Omar Camargo (Villavicencio)

Fidel García (Cartagena)

Miguel Garzón (Pasto)

Jorge Giraldo Ramírez (Medellín)

Eduardo Gómez (Popayán)

Carlos Monje (Neiva)

María Teresa Muñoz (Cali)

Mauricio Perfetti (Manizales)

Carlos Ariel Ruiz (Popayán)

Adriana Santacruz (Cali)

Rubiela Tapazco Arenas (Armenia)

Melquicedec Torres (Neiva)

William Navarro (Barranquilla)

Instituciones que prestaron su concurso

Agencias del Sistema de las Naciones
Unidas en Colombia

Asociación de Familiares de Detenidos y Desapa-
recidos (Asfaddes)

Asociación de Municipios del Alto Ariari

Justicia y Paz

Caracol Televisión

Casa de la Mujer

Centro de Solidaridad con los Periodistas
Central Unitaria de Trabajadores (CUT)
Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep)
Checchi & Co. Consulting Colombia
Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado
Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos
Comisión Colombiana de Juristas
Comité Andino de Servicios
Confederación de Cámaras de Comercio (Confecámaras)
Corporación Excelencia en la Justicia
Corporación Nuevo Arco Iris
Defensa Internacional de los Niños
Defensoría del Pueblo delegada para la Niñez
Defensoría del Pueblo
Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Dirección de Negritudes del Ministerio del Interior
Diario del Otún
Diario del Sur
Ecopetrol
El Colombiano
El Espectador
El Liberal
El País
El Tiempo
El Universal
Escuela Nacional Sindical
Fundación Cedavida
Federación Colombiana de Municipios
Foro Nacional por Colombia
Fundación Dos Mundos
Fundación Germinal
Fundación Restrepo Barco
Fundación País Libre
Fundación Hemera
Fundación Ideas para la Paz
Fundación Planeta Paz
Humanizar- Corporación para el Desarrollo Humano
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRC)
La Patria
La Tarde
Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado
Minercol
Ministerio de Defensa Nacional
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Protección Social
Ministerio de Hacienda (Uiaf)
Museo Nacional de Colombia
Policía Nacional – Dijin
Procuraduría General de la Nación – Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (Pahd)

Programa Presidencial de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República
Programa Nacional de Desarrollo Humano
Proyecto regional "Feria Virtual" para fortalecer la gobernabilidad local en América Latina del PNUD
RCN Radio
RCN Televisión
Red Colombiana de Mujeres Ex Combatientes
Red de Solidaridad Social
Revista *Semana*
Secretaría de Agricultura del Departamento de Nariño
Universidad Nacional de Colombia
Vallenpaz

COMITÉS CONSULTIVOS DEPARTAMENTALES

Antioquia

Eugenio Prieto. Gobernador
Luis Pérez Gutiérrez. Alcalde de Medellín
Monseñor Alberto Giraldo. Arzobispo de Medellín
Alberto Uribe. Rector de la Universidad de Antioquia
María Inés Restrepo. Directora de Comfama

Atlántico

Ventura Díaz Mejía. Gobernador
Humberto Caiafa Rivas. Alcalde de Barranquilla
Monseñor Rubén Salazar Gómez. Arzobispo de Barranquilla
Juan Romero Mendoza. Rector de la Universidad del Atlántico
Arnold Gómez Mendoza. Presidente del Comité Intergremial

Bolívar

Luis Daniel Vargas. Gobernador
Carlos Díaz Redondo. Alcalde de Cartagena
Monseñor Carlos José Ruiseco. Arzobispo de Cartagena
Contraalmirante Guillermo Barrera. Comandante de la Fuerza Naval
Sergio Hernández Gamarra. Rector de la Universidad de Cartagena
Rolando Bechara. Rector de la Universidad del Sinú
Patricia Martínez. Rectora de la Universidad Tecnológica
Dionisio Vélez. Rector del Instituto Antonio Arévalo
Luis Manuel Avendaño Feria. Presidente del Comité Intergremial
Marina Mosquera. Directora ejecutiva Convergencia

Cauca

Floro Tunubalá. Gobernador
Diego Fernando Duque. Alcalde de Popayán
Monseñor Iván Antonio Marín. Arzobispo de Popayán
Danilo Reinaldo Vivas. Rector de la Universidad del Cauca
Miguel Fernández. Director del Cima
Anatolio Quirá. Consejero Mayor del Cric
Luis Elbert Vergara. Presidente de Agropenca
Manuel José Bravo. Presidente del Comité Intergremial y Empresarial del Cauca

Eje Cafetero (Quindío, Risaralda y Caldas)

Luis Alfonso Arias. Gobernador de Caldas
Luis Fernando Velásquez. Gobernador del Quindío
Elsa Gladys Cifuentes. Gobernadora de Risaralda
Néstor Eugenio Ramírez. Alcalde de Manizales
Mario Londoño Arcila. Alcalde de Armenia
Martha Elena Bedoya. Alcaldesa de Pereira
Monseñor Fabio Betancourt. Arzobispo de Manizales
Monseñor Roberto López. Obispo de Armenia
Monseñor Tulio Duque Gutiérrez. Obispo de Pereira
César Vallejo. Rector de la Universidad Autónoma de Manizales
Rafael Fernando Parra. Rector de la Universidad del Quindío
Luis Enrique Arango. Rector de la Universidad Tecnológica de Pereira
Nicolás Restrepo Escobar. Director de *La Patria*
Evelio Henao Ospina. Director de *La Crónica*
Sonia Díaz Mantilla. Directora de *La Tarde*
Javier Ignacio Ramírez. Director del *Diario del Otún*
Luis Alfonso Ángel Uribe. Director del Comité de Cafeteros de Caldas
Oscar Jaramillo García. Director Comité de Cafeteros del Quindío
Alberto Restrepo González. Director Comité de Cafeteros de Risaralda
Gildardo Armel. Presidente Cámara de Comercio de Manizales
Rodrigo Estrada Reveiz. Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Armenia
Mauricio Vega. Presidente de la Cámara de Comercio de Pereira
Ligia Mejía de Restrepo. Presidenta de la Confederación de ONG de Caldas
Oscar González. Director CIR
Patricia Castaño. Directora Monitoreo de la Universidad del Quindío

Huila

Juan de Jesús Cárdenas. Gobernador
Héctor Javier Osorio. Alcalde de Neiva

Monseñor Ramón Darío Molina. Obispo de la Diócesis de Neiva
Eduardo Beltrán. Rector de la Universidad Surcolombiana
Armando Ariza. Presidente del Comité Intergremial

Meta

Luis Carlos Torres. Gobernador
Omar López. Alcalde de Villavicencio
Monseñor Octavio Ruiz Arenas. Obispo de Villavicencio
Padre Crisanto Ramos. Director Pastoral Social
Islena Pérez de Parrado. Rectora de la Universidad de los Llanos
Óscar Castañeda. Presidente de la junta directiva de la Cámara de Comercio de Villavicencio

Nariño

Parmenio Cuéllar Bastidas. Gobernador
Eduardo Alvarado. Alcalde de Pasto
Monseñor Enrique A. Prado. Obispo de la Diócesis de Pasto
Pedro Vicente Obando. Rector de la Universidad de Nariño

Ruth Leonor Córdoba. Rectora de la Esap
Victor William Pantoja. Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio

Norte de Santander

Juan Alcides Santaella. Gobernador
Manuel Guillermo Mora. Alcalde de Cúcuta
Monseñor Oscar Urbina Ortega. Obispo de Cúcuta
Luis Emiro Bueno. Rector de la Universidad Libre
Carlos García Herreros. Rector de la Escuela de Administración Pública
Héctor Miguel Parra López. Rector Universidad Francisco de Paula Santander
Martha Haydee Peña. Rectora de la Universidad Antonio Nariño
Andrés Entrena Parra. Rector de la Universidad de Santander
José Eustogio Colmenares. Director de *La Opinión*
Raquel Galvis. Fundación Progresar
Ciro Ramírez. Presidente del Comité Intergremial

Santander

José Gómez Villamizar. Gobernador
Iván Moreno. Alcalde de Bucaramanga
Monseñor Víctor Manuel López. Arzobispo de Santander

Padre Carlos Arturo Díaz. Rector de la Universidad Santo Tomás

Álvaro Beltrán Pinzón. Rector de la Universidad Industrial de Santander

Monseñor Néstor Navarro Barrera. Rector de la Universidad Pontificia Bolivariana

Gabriel Burgos Mantilla. Rector de la Universidad Autónoma de Bucaramanga

Juan José Reyes Peña. Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio

Jorge Castellanos. Director Ejecutivo Corporación Compromiso

Mario Flórez Flórez. Director de Asomijalco

Valle del Cauca

Germán Villegas Villegas. Gobernador

Jhon Maro Rodríguez. Alcalde de Cali

Monseñor Édgar de Jesús García. Obispo de Cali

Oscar Rojas Rentería. Rector de la Universidad del Valle

Ramiro Tafur Reyes. Presidente del Comité Intergremial

Seamos realistas, ¡pidamos lo imposible!*

Debo darles fe de una constatación personal: Colombia es un país que no se resigna. Muchos quizá no lo perciban. Pero créanme: aquí hay más solidaridad que barbarie; más imaginación que rabia, y más resistencia a la guerra que desconfianza en la paz. También hay mucha tenacidad, confianza y, sobre todo, esperanza, a pesar del sufrimiento, las evidencias de la violencia y los desencantos que nos afectan día tras día. Lo expresan por igual empresarios, políticos, gobernantes, líderes sociales, defensores de derechos humanos, periodistas, investigadores, religiosos, diplomáticos, y hasta los que siguen combatiendo. Y aunque haya divergencias o matices en las interpretaciones, prioridades, procedimientos, percepciones de sus roles y de sus sueños a largo plazo, el objetivo es el mismo: vivir en paz, con todo lo que supone.

Si la construcción de la paz es un sueño compartido, no hay obstáculos insalvables. La paz sería imposible si nadie trabajara por ella. Pero en Colombia son muchos: la prueba reina es este Informe Nacional de Desarrollo Humano. Este instrumento es como una carta de navegación inédita para “ser más padres y madres de nuestro porvenir que hijos e hijas de nuestro pasado”, habría dicho Unamuno. Hablo en plural: la construcción de la paz la hemos asumido como propia desde el pnud y todo el Sistema de Naciones Unidas en Colombia, con el concurso decidido de la comunidad internacional y, muy especialmente, de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi).

Como toda buena carta de navegación, el Informe no tiene una sola ruta. Hay opciones simples y complejas; trazados cortos y de largo aliento, y zonas de alta seguridad y mucho riesgo. En todo caso, nadie puede leerlo acertadamente sin renunciar a supuestos, prejuicios, intereses, emociones o ideologías. Se trata de un esfuerzo razonado por entender, llamar las cosas por su nombre y tomar la decisión de cambiarlas, con opciones distintas a la confrontación bélica y complementarias a las negociaciones de paz.

Es mucho lo que recogió este Informe de las experiencias, el pragmatismo, la necesidad de sobrevivir y la imaginación creadora de cerca de cuatro mil personas consultadas durante poco más de un año. Entre ellos se destacan líderes campesinos e indígenas, expertos nacionales e internacionales, alcaldes, gobernadores, funcionarios de gobierno, académicos, desmovilizados, empresarios e, incluso, las propias víctimas.

Se ha dicho que la esperanza no es la convicción de que las cosas saldrán bien, sino la certidumbre de que algo tiene sentido. Esa convicción nos asiste frente al Informe Nacional de Desarrollo Humano que presenta opciones para superar el conflicto armado. Desde ahora, no habrá excusas para verlo a colores por televisión sin tener el sentimiento de que, a pesar del dolor cotidiano, los colombianos sabrán construir la paz con ahínco, determinación y esperanza porque, como lo expresa la carátula del texto, *El conflicto colombiano es un callejón con salida*.

Alfredo Witschi-Cestari
Representante Residente del pnud en Colombia • Coordinador Residente
y Coordinador Humanitario del Sistema de las Naciones Unidas en Colombia

* Grafito en París. Mayo de 1968.

Una sola mano no aplaude

Una cooperación internacional democrática y transparente representa para Suecia la mejor garantía para evitar las amenazas contra la paz. En el plano global, la máxima expresión de ese convencimiento es nuestro apoyo a las Naciones Unidas para contribuir a la prevención y solución de conflictos. La seguridad como un balance entre poderes militares es un concepto que pertenece a la historia. Hoy en día la seguridad se construye con el enfoque puesto en el interés del ser humano.

Nuestro compromiso con Colombia es apoyar la construcción de un país en paz y con posibilidades de desarrollo y dignidad para todos. Bien utilizado, este Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 para Colombia puede servir como punto de partida de un esfuerzo común para lograr precisamente esto.

Al apoyar la financiación del Informe asumimos nuestra participación como una oportunidad concreta para abrirle espacio a la esperanza, a la tenacidad y a la creatividad de miles de colombianos y colombianas que, especialmente en las regiones más abandonadas y más afectadas por el conflicto armado, no se resignan a convivir eternamente con él.

El Informe es un plato cocinado con ingredientes de sabios y liderazgos locales y regionales, mezclado con la experiencia del Sistema de Naciones Unidas, y condimentado con el potencial de cooperación internacional de mi país. Junto con las políticas públicas y las buenas prácticas, el Informe representa una receta que a largo plazo puede neutralizar los obstáculos principales para el desarrollo en Colombia, incluyendo las raíces de la violencia.

Si el conflicto armado es un callejón con salida —como sentencia la portada de este Informe—, tenemos varias llaves para abrir otras compuertas. Las salidas del conflicto no dependen de la fatalidad. Mientras persista, se requiere urgentemente mejorar el respeto, la protección y acceso a la población civil en zonas de conflicto. Mas allá, se requiere fortalecer la democracia, combatir la corrupción y la impunidad, lograr pleno respecto a los derechos humanos y establecer una cultura de igualdad y resolución cívica de conflictos. Hay que construir una sociedad donde los intereses, derechos y oportunidades de cada ser humano se encuentren en el centro. Eso sí es *desarrollo humano*.

Es una responsabilidad de todos no defraudar la esperanza de los colombianos en un futuro con pleno desarrollo humano. La paz sí cuesta. Pero la guerra cuesta mucho más. Los colombianos ponen su cuota y la comunidad internacional la que corresponda. Se trata, en últimas, de que los colombianos sientan que si tienden la mano hay quien les corresponda. Como dice el refrán: una sola mano no aplaude.

Olof Skoog
Embajador de Suecia en Colombia

El desarrollo humano, una opción inaplazable

La política exterior de un país está determinada por la conjunción entre la realidad internacional y su coyuntura interna. En Colombia, el desarrollo se ha visto comprometido por flagelos de carácter global como el problema mundial de las drogas y el terrorismo, que alimentan y contribuyen a la degradación de un conflicto interno que, por sus características, no puede ser asimilado a situaciones existentes en otras latitudes. Por ello, la búsqueda de un mejor entendimiento de la compleja situación colombiana por parte de la comunidad internacional ha sido una constante del gobierno del presidente Álvaro Uribe.

El aporte del Informe Nacional de Desarrollo Humano —dedicado en esta oportunidad al análisis profundo del conflicto y los esfuerzos necesarios para la construcción de la paz— constituye una herramienta invaluable en este propósito. Todo esfuerzo destinado a abordar la apremiante realidad colombiana y la búsqueda de soluciones debe tomar en consideración las causas internas del conflicto, así como el impacto que sobre el mismo ejercen los factores globales arriba mencionados.

Los conceptos de desarrollo humano y equidad social se han visto ampliamente reflejados en el Plan Nacional de Desarrollo y en todas las agendas gubernamentales. El contenido del Informe ofrece una valiosa oportunidad para el debate y la construcción conjunta de alternativas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos.

Colombia ha venido haciendo un formidable esfuerzo para mantener una dinámica de desarrollo con justicia social, aun en medio de las circunstancias más desfavorables. En efecto, entre 1978 y 1995 se presentó una rápida reducción de la pobreza, el crecimiento económico alcanzó tasas del 4% anual, el ingreso promedio *per cápita* prácticamente se dobló, y el desempleo estuvo por debajo del 10%. Sin embargo, a partir de 1997 la actividad económica se derrumbó hasta el punto de alcanzar cifras negativas en 1999. No hay duda de que la violencia desatada por el conflicto armado —financiado por la industria criminal de las drogas, por el secuestro y la extorsión—, en una coyuntura internacional especialmente desfavorable, ha frenado el desarrollo colombiano, vulnerado el Estado de derecho, debilitado la institucionalidad democrática y afectado indiscriminadamente a la población civil.

Por fortuna, los datos estadísticos para el primer trimestre del año 2003 arrojan un crecimiento del 3,8%. En lo que va corrido del año, la tasa de alfabetismo se situó en 91,9%, la cobertura educativa total aumentó en 3 puntos porcentuales, se duplicó el número de niños vacunados con respecto al mismo período del año anterior, un millón doscientos cincuenta mil nuevos usuarios accedieron al régimen subsidiado de salud, se garantizó la atención en salud para toda la población desplazada y la tasa de desempleo se redujo en más del 10%. Son logros que el gobierno ha recibido con satisfacción pero también con cautela.

Para mantener esta tendencia es indispensable que a los esfuerzos y sacrificios del gobierno y el pueblo colombianos se una el compromiso firme, decidido y coherente de la comunidad internacional.

Este Informe es parte de un proceso en el que continuamos comprometidos y en el que contamos con el apoyo y acompañamiento de las Naciones Unidas. En ese sentido, trabajaremos en el seguimiento y complementación de este estudio, y en el análisis y aplicación de las estrategias planteadas en materia de desarrollo humano, con miras a abrir o encontrar nuevas salidas al callejón del conflicto colombiano.

No puedo dejar de expresar los sinceros agradecimientos del gobierno colombiano a la Organización de las Naciones Unidas, a sus representaciones en Colombia, y muy especialmente al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo pnud, así como a la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, por esta contribución al conocimiento de la realidad nacional y a la búsqueda de un futuro más próspero y venturoso para Colombia.

Carolina Barco
Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia

Agradecimientos

La preparación de este Informe contó con la colaboración y participación de numerosas entidades públicas y privadas, así como de especialistas, académicos, gobernadores, alcaldes, empresarios, dirigentes laborales, líderes regionales y público en general. Todos, de diversas formas, han aportado con sus ideas y experiencias a su realización. En tal sentido el Equipo coordinador del Informe en nombre del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud) agradece su participación, entusiasmo, apoyo y colaboración.

Ofrece su reconocimiento a los colegas del pnud y a todas las personas de las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas que apoyaron el proceso. En especial, expresa su gratitud al liderazgo y confianza de César Miquel, Alfredo Witschi-Cestari y René Mauricio Valdés.

Especial agradecimiento merece la colaboración brindada por la Dirección para América Latina y el Caribe del pnud, en particular de su directora, Elena Martínez, y la División de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Dirección para Recursos y Alianzas Estratégicas. Se subraya el apoyo de la Unidad de Informes Nacionales de Desarrollo Humano de la Oficina del Informe Mundial de Desarrollo Humano, en particular de Sarah Burd-Sharps.

Sin el apoyo sostenido de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, en particular de Elisabet Hellsten, no hubiera sido posible realizar este proceso. De igual forma se reconoce el aporte de la Embajada Real de Suecia en Colombia, en especial al embajador Olof Skoog e Ingemar Cederberg.

También hace extensivo el reconocimiento a los miembros de los comités Consultivo Nacional y Académico, sin cuyo concurso no hubiera salido a la luz este Informe. Su

respaldo y compromiso en las discusiones durante todo el proceso fueron de máxima importancia en su elaboración.

Especial mérito tiene la dedicación de los miembros de la red nacional de corresponsales para el indh en diferentes ciudades del país.

El equipo coordinador ofrece asimismo un especial reconocimiento a los miembros de los comités consultivos regionales, así como a todos los alcaldes consultados durante el proceso, quienes con total desinterés y compromiso en los esfuerzos para construir paz y desarrollo humano en Colombia no dudaron en brindar su tiempo, experiencia y conocimientos para fortalecer esta iniciativa.

Cinco importantes convenios con instituciones fueron suscritos durante el proceso de elaboración del Informe. Con Associated Rural Development (ard) que contribuyó con la realización de una serie de conversatorios regionales para la identificación de políticas públicas; el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) con la elaboración de los mapas sobre el conflicto; el Observatorio para los Derechos Humanos de la Presidencia de la República con la actualización de las bases de datos de acciones armadas para la posterior elaboración de los mapas; la Fundación Social y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) que prestaron su concurso para la realización de un conversatorio nacional sobre políticas públicas y conflicto armado con alcaldes de todo el país. Un agradecimiento al personal y directivos de estas instituciones sin los cuales estos convenios no hubieran sido posibles.

A las numerosas instituciones que colaboraron con información, análisis y comentarios y a sus técnicos y funcionarios, un profundo reconocimiento. En general, especial gratitud para todos aquellos que de una u otra manera hicieron posible este Informe.

Introducción

¿Por qué este Informe?

“La tarea esencial de la onu es velar por la seguridad humana”. Estas palabras del Secretario General Kofi Annan¹ bastarían para entender por qué el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud) decidió dedicar su Informe de Desarrollo Humano para Colombia (indh) al problema acuciante del conflicto armado.

En efecto. El desarrollo humano se define como el aumento de las opciones para que los habitantes de un país puedan mejorar su vida², y el conflicto armado, infortunadamente, se ha convertido en el mayor obstáculo para que los colombianos puedan mejorar sus vidas.

Pero lo inverso también es cierto: aumentar las opciones es la mejor manera de resolver el conflicto armado. A partir de una comprensión adecuada de sus raíces y expresiones diversas, las políticas públicas deben desincentivar la opción de la violencia y proveer opciones alternativas a las comunidades, a las víctimas y a los combatientes. Este Informe es un esfuerzo por aclarar cuáles son y cómo pueden concretarse tales opciones en el caso de Colombia y sus regiones.

¿Qué es desarrollo humano?

Hablando con propiedad, el desarrollo humano es una teoría y una metodología del desarrollo económico, político y social que pretende integrar y superar los principales enfoques convencionales. En particular, el desarrollo no se reduce al aumento de la riqueza o del ingreso *per cápita* sino que abarca otros valores —la equidad, la democracia, el equilibrio ecológico, la justicia de género, etc.— que *también* son esenciales para que los seres humanos podamos vivir mejor.

Desde esta perspectiva pluralista se entiende bien que el verdadero objeto de las políticas públicas es proveer más opciones para que el ciudadano lleve su propia vida de manera más y más satisfactoria, o sea, en una frase, que “desarrollo es libertad”³. Y la libertad, además de ser el fin, es el mejor *medio* para lograr el desarrollo: la ciudadana o ciudadano⁴ no sólo debe ser el beneficiario o receptor último de las opciones, sino además su actor por excelencia.

Parfraseando pues una expresión famosa, podemos definir el desarrollo humano como “el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente”: *de* la gente, porque se trata de llevar una vida más humana; *por* la gente, ya que el desarrollo depende del esfuerzo creativo de hombres y mujeres, no de la naturaleza ni de la suerte; *para* la gente, porque el fin no es añadirle ceros a las cuentas nacionales sino mejorar la vida de las personas.

El desarrollo humano no es una simple abstracción ni una mera exhortación. También en el terreno práctico de las políticas o estrategias para lograr el desarrollo, el nuevo paradigma busca integrar y superar los enfoques convencionales. En vez pues de acuñar otra receta universal, dogmática y simplista (“abra la economía”, “que el Estado planifique” ...) el desarrollo humano empieza por revisar la amplísima experiencia acumulada en el mundo para identificar los métodos y programas que mejor han servido para alcanzar objetivos específicos de desarrollo económico (equilibrio fiscal, aumento de exportaciones...), desarrollo social (reducción de la pobreza, alfabetización...) o desarrollo político (protección de minorías, participación ciudadana...). Entre este acervo de métodos probados, el desarrollo humano escoge, combina y si es preciso rediseña políticas, medidas y proyectos de modo tal que se acentúen los círculos virtuosos entre diversos objetivos o valores (la ruta de crecimiento económico que más empleo genera, la participación comunitaria que más aumenta el producto,

1. Discurso en la presentación del Informe final de la Comisión Carnegie sobre Prevención de Conflictos Letales, Nueva York, febrero 5, 1998.

2. Esta definición, hoy clásica, se propuso por primera vez en el Informe de Desarrollo Humano de 1990 (PNUD, 1990: 33).

3. Tal es el título del celebrado libro de Amartya Sen, Premio Nobel de Economía y, al lado de Mahbub ul Haq, inspirador del paradigma de desarrollo humano (Sen, 1999).

4. Por razones de espacio y de fluidez, en adelante no usaremos la doble expresión de género; pero si algo distingue al paradigma de desarrollo humano es su especial interés en los desaventajados a cualquier título empezando, por supuesto, por su género.

etc.). Dicho de modo breve, la metodología propia del desarrollo humano consiste en buscar integración y *sinergias* entre programas o estrategias con capacidad probada para lograr objetivos parciales de desarrollo económico, político o social.

¿Qué es un informe de desarrollo humano?

A partir de la presentación del nuevo paradigma en 1990, el pnud ha auspiciado Informes de desarrollo humano en unos 130 países. La experiencia muestra que un buen informe debe reunir cinco condiciones, que por supuesto quisiera estar logrando el equipo de Colombia. Las condiciones (pnud, 2001) son:

- Amplia consulta social. El informe no es la voz de unos técnicos, sino el fruto del diálogo ordenado con las diversas fuerzas y sectores. Por eso los autores de este texto en realidad son los alcaldes, dirigentes y pobladores de aproximadamente 220 municipios con los cuales pudimos conversar, las autoridades y dirigentes de catorce departamentos que ofrecieron sus luces, los constructores de paz que en todas las regiones nos educaron con su ejemplo, los congresistas, jueces, militares y funcionarios del nivel central, los académicos, dirigentes cívicos, políticos, gremiales, sociales y religiosos, los periodistas y demás ciudadanos que nos acompañaron en tertulias, talleres o seminarios, los amigos de la comunidad internacional, los expertos temáticos que inspiraron muchos argumentos, los colegas que revisaron cada borrador y —no menos— los “violentólogos” e “irenólogos” cuyos escritos inspiran tantos pasajes. Sea ésta ocasión para reiterar nuestra gratitud a todos ellos, y en especial a los señores miembros del Comité Consultivo Nacional, de los comités consultivos regionales, del Comité Académico y de la red de corresponsales.

- Independencia intelectual. El Informe se construye en diálogo pero no necesariamente sigue la opinión particular de algún sector o persona consultada. Salvo pues cuando se advierta en contrario, las ideas aquí expresadas no comprometen al sistema de Naciones Unidas, al pnud, al gobierno nacional, a los gobiernos regionales o a cualquier otra persona o entidad distinta del equipo coordinador del Informe.

- Calidad académica. Como prenda de objetividad y de profundidad, el buen informe debe ceñirse a los mejores

cánones de la ciencia social. Por eso aquí hemos tratado de ir al fondo de las cosas, de argumentar con rigor, de indicar la evidencia, de conversar con la literatura especializada y de apelar al juicio de los colegas, que son los ritos distintivos de la ciencia.

- Encontrar soluciones. Más allá de la descripción y de la crítica, el Informe debe proponer modos concretos de acelerar el desarrollo humano. Por eso, sobre la base de un diagnóstico integral acerca del conflicto armado, este Informe sobre todo se ocupa de identificar, evaluar y divulgar políticas, medidas y prácticas que en efecto contribuyan a aminorar sus daños o a acercar su resolución.

- El informe es parte del Informe. O sea que el Informe no se reduce a publicar un libro, sino que el libro —este libro— es apenas un momento en el *proceso* de

- Diálogo público
- Análisis riguroso
- Construcción de consensos
- Formulación de políticas
- Pedagogía ciudadana

que iniciamos hace un año, que sigue en este momento y que esperamos seguir mientras siga siendo útil. Por eso nos interesan tanto sus comentarios, aportes y preguntas, que rogamos dirigir al apartado aéreo 091369 o a nuestra página <http://www.pnud.org.co/indh2003>. También allí encontrarán textos más detallados, monografías de interés regional, estadísticas y referencias que podrían interesarle.

¿Qué contiene este libro?

Lo dicho: aquí hallará un resumen y un *primer* balance de lo que hemos avanzado en el proceso (sus críticas y observaciones nos servirán para las versiones venideras). El libro está dividido en cuatro partes:

- La Primera Parte presenta una interpretación comprensiva sobre el carácter, dinámica y expresiones esenciales del conflicto armado en Colombia. Esta interpretación necesita mirar a la historia y al contexto político (Capítulo 1) como también a la geografía y las diferencias regionales (Capítulo 2) para mejor apreciar la creciente degradación del conflicto (Capítulo 3).

- La Segunda Parte analiza la relación entre conflicto armado y desarrollo humano, precisando los daños que el primero hace al segundo (Capítulo 4), mirando su impacto

sobre las víctimas (Capítulo 5) y explicando cómo el desarrollo humano daría solución al conflicto (Capítulo 6).

- La Tercera Parte describe con algún detalle las políticas, programas o medidas concretas que, a la luz de lo anterior, serían más útiles para atenuar o corregir los daños y facilitar la solución del conflicto armado. Coherente con el enfoque integral o sistémico del desarrollo humano, esta parte contiene propuestas tocantes a la seguridad ciudadana y la justicia (Capítulo 7), a la ampliación del campo humanitario (Capítulo 8), a la atención de víctimas del conflicto (Capítulo 9), a la desvinculación de combatientes (Capítulo 10), a prevenir el reclutamiento (Capítulo 11), a secar las finanzas de la guerra (Capítulo 12), a combatir el narcotráfico (Capítulo 13), a fortalecer la gobernabilidad local (Capítulo 14), a resolver las tensiones sociales que nutren el conflicto de modo más directo (Capítulo 15), a repolitizar las luchas populares (Capítulo 16) y a las negociaciones de paz (Capítulo 17).

- La Cuarta Parte se concentra en el papel que podrían desempeñar el sistema cultural —sistema educativo y medios de comunicación— y los actores distintos del Estado colombiano —sociedad civil y comunidad internacional—

de los cuales se ocupan, respectivamente, los Capítulos 18 y 19.

A lo largo del texto (y en nuestra página electrónica) el lector hallará ilustraciones específicas, opiniones firmadas y ejemplos de “buenas prácticas” que nuestros correspondientes nos han ido contando. Es más, quizá ninguna de las hipótesis o recomendaciones del libro son originales —o pretendían ser originales—; se trata, ya dijimos, de recoger y subrayar con ánimo constructivo.

Una aclaración final. Sabemos bien que hay lecturas y actitudes distintas sobre la naturaleza del conflicto colombiano y sobre las vías para resolverlo. Con el respeto debido a cada quien, traeremos aquí la reflexión de un muy sabio estudioso de las religiones: “He descubierto que cada secta tiene razón en lo que afirma pero no tanto en lo que niega” (Eliade, 1996); quizá también en torno del conflicto colombiano hemos creado sectas que miran, cada una, una verdad, pero ocultan las otras. Modestamente, y desde el pluralismo del desarrollo humano, quisiéramos invitar al lector a mantener la vista en el conjunto.

Equipo coordinador del Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003

Bibliografía y referencias

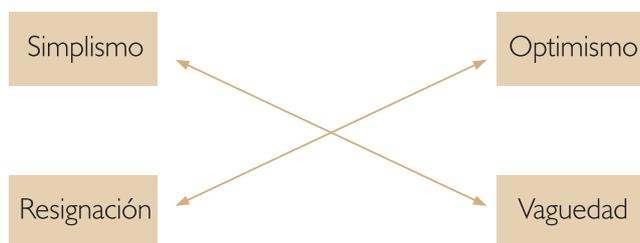
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Eliade, Mircea (1996), *Historia de las creencias y de las ideas religiosas desde la época de los descubrimientos hasta nuestros días*, Madrid, Editorial Herder.
- pnud (1990), *Informe de Desarrollo Humano*, Bogotá, Tercer Mundo.
- pnud (2001), *Política corporativa sobre los Informes Nacionales de Desarrollo Humano*, Nueva York, pnud/oidh.

Guía del lector

Este es un Informe de Desarrollo Humano sobre el conflicto armado colombiano. Lo primero significa que el enfoque es integral y constructivo, no parcial ni descriptivo. Lo segundo, que se ocupa del conflicto armado, no de otros modos de violencia (delincuencia, maltrato familiar) ni de otros males (o bienes) que pueda tener Colombia.

Las explicaciones cotidianas acerca del conflicto armado colombiano suelen caer en uno de dos extremos: son demasiado simplistas (“es el narcotráfico”) o son demasiado vagas (“es la injusticia social”). También las actitudes respecto del conflicto se reparten entre un exceso de resignación y un exceso de optimismo: “esto no tiene arreglo”, o “bastaría con que...” (Diagrama 1).

Diagrama 1



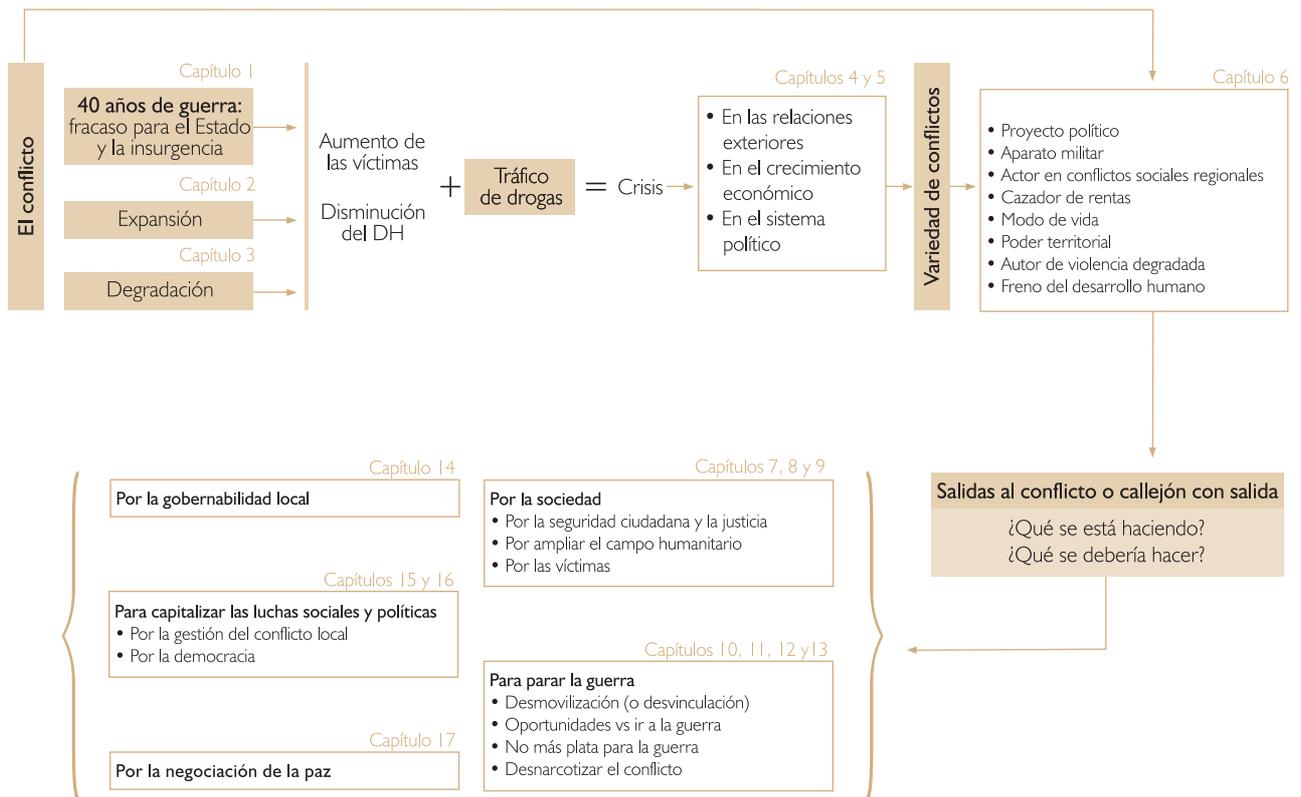
El Informe hace el esfuerzo de evitar tales extremos. Al explicar el conflicto tratamos de incluir *todos* los factores y *sólo* los factores que tienen una relación directa, específica y bien establecida con las acciones armadas. Al proponer soluciones —que es nuestro interés mayor— tratamos de ser realistas sin ser fatalistas y de ser optimistas sin pecar de ingenuos. El enfoque balanceado nos plantea un problema que honestamente debemos compartir con el lector: el “mensaje” del libro no se capta si no se lee entero. Dicho de otro modo: a un conflicto enredado no se le pueden dar explicaciones simples ni, sobre todo, soluciones simples. Por eso la invitación a *mantener la vista en el conjunto*, a no dejar que el árbol —una hipótesis dudosa, una frase infortunada— tape el bosque que interesaba explorar. También por eso esta *guía del lector*, este mapa inicial de los capítulos y el argumento que intentaremos desarrollar.

Comenzamos por verificar el hecho básico: la “guerra” ha sido un fracaso; fracaso para la insurgencia, que en cuarenta años no se ha tomado el poder, y fracaso para el Estado que no ha podido poner fin al desangre (Capítulo 1). El conflicto, al contrario, se fue regando por las regiones (Capítulo 2) y al mismo tiempo se fue degradando (Capítulo 3). El resultado fue el de aumentar el número de víctimas, bajar los índices de desarrollo humano y al final (por cuenta sobre todo de la mezcla con el tráfico de drogas) producir una crisis en las relaciones exteriores de Colombia, en su crecimiento económico y en su sistema político (Capítulos 4 y 5).

Al contar esa historia (ver Diagrama 2, página siguiente) se pone de presente que *el conflicto colombiano son muchos conflictos*. El Capítulo 6 identifica sus principales capas o facetas, y los once capítulos siguientes se dedican a mirar qué se está haciendo y qué podría hacerse en cada aspecto. Puesto del modo más sencillo: un grupo armado necesita *gente* (Capítulos 10 y 11) y *recursos* económicos (Capítulos 12 y 13) para emprender acciones *militares* que afectan a la sociedad (Capítulos 7, 8 y 9), lograr el control de *territorios* (Capítulo 14) y capitalizar las luchas *sociales* (Capítulo 15) o *políticas* (Capítulo 16) hasta llegar al poder o, en su defecto, *negociar* la paz (Capítulo 17).

En cada uno de esos planos el conflicto obedece a unas *lógicas* que es preciso entender (aunque no cohonestar). Esas lógicas tienen sus puntos fuertes, y por eso funcionan en la práctica. Pero también tienen sus puntos débiles, y es aquí donde deben actuar las soluciones. Capítulo por capítulo, el Informe pregunta dónde tiene el conflicto su lado flaco y qué podemos hacer —“con optimismo, sin ingenuidad”— para atenuar sus daños y salir de él. En esta tarea ambiciosa pero necesaria hay un lugar para la educación y para los medios (Capítulo 18), para la sociedad civil y para la comunidad internacional (Capítulo 19). El conflicto armado, que no es el único, pero sí el más acuciante problema de Colombia, *sí* tiene solución: la solución del desarrollo humano.

Diagrama 2



Fuente: INDH, 2003



EL TIEMPO

El Regreso a la Normalidad en el Llano



Comunicación de Francisco...
la Pazificación...
de la P...
Se Fijan los Precios para Comida...
del Petróleo en el País...

Primera parte:
El conflicto

Capítulo 1

Orígenes: guerra en la periferia



Agradecimientos

La preparación de los tres primeros capítulos contó con la colaboración del Comité Académico del Informe, con el cual se diseñó la estructura de esta primera parte. Un especial reconocimiento a sus integrantes, así como a Fernán González y Marco Palacios por la elaboración de los recuadros respectivos.

Este capítulo examina los orígenes del conflicto armado, no por erudición histórica sino para entender su naturaleza. La idea básica podría parecer polémica y en realidad es sencilla: con todo su horror y su dolor, el conflicto se ha ensañado sobre todo en la “periferia” campesina y ha sido marginal al sistema político colombiano. Esta “marginalidad” —que sin duda ha disminuido de manera dramática en los últimos años— fue sin embargo decisiva para formar el carácter y los modos de actuar de los armados, de suerte que el remedio del conflicto pasa por apreciar aquella marginalidad.

El capítulo empieza por resumir y entrelazar tres hipótesis históricas ya bastante bien establecidas. Primera: en las zonas de colonización hay espacio para ejércitos no estatales. Segunda: el Frente Nacional puso fin a “La Violencia” pero dejó remanentes de guerrilla “social” en el campo. Tercera: Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia —Ejército del Pueblo (Farc-ep, o simplemente Farc) nacieron de tales remanentes, como un proyecto revolucionario pero marginal en términos geográficos y políticos; otras guerrillas, pese a ser más urbanas en su origen, también acabaron en la periferia; y lo propio sucede con los paramilitares.

Más importante: aunque las revoluciones suelen tener origen campesino, en Colombia no se daban las condiciones para el triunfo de la insurgencia, así que ésta se desvió o en todo caso no pudo llegar al centro de la política. Pero también el Estado fracasó en no haber podido prevenir ni resolver el conflicto; y es porque, en virtud de su fragmentación, la “clase dirigente” no articuló una estrategia proporcionada a la gravedad, complejidad, profundidad y persistencia del problema, vale decir, no lo ubicó en el centro de la política.

Se advierte que las palabras “centro” y “periferia”, igual que otras expresiones similares, se utilizan aquí como un

recurso descriptivo y sin las implicaciones dualistas que les dan ciertos teóricos. Como referente geográfico, político y cultural, la “periferia” alude a regiones menos pobladas, más campesinas, menos integradas al mercado, con menos poder político y a menudo discriminadas o explotadas por el “centro”. Pero esta alusión debe matizarse en cuando menos cuatro sentidos: primero, “periferia” y “centro” no son categorías rígidas, sino atributos relativos y de grado; segundo, su extensión e intensidad varían con el paso del tiempo; tercero, no son internamente homogéneos sino que admiten diversas modalidades; cuarto, y en especial, no son universos aislados sino que interactúan de maneras muy complejas.

Sobre este entendido, en la sección E se dice cómo y por qué la “marginalidad” del conflicto no lo excluye del “centro”: las raíces, el motor, el objetivo y —cada vez más— el escenario de la lucha armada están principalmente en ese “centro”. Los capítulos siguientes, en especial el 4, detallarán mejor este último proceso.

A. El escenario

Por razones climáticas, la población precolombina se había concentrado en la región andina. Los españoles fundaron ciudades-puerto en el Caribe y centros poblados en el eje andino, alrededor de los cuales establecieron encomiendas y resguardos. Con esto se origina una estructura bimodal de tenencia de la tierra: o latifundios (encomiendas no divididas) o minifundios (encomiendas o resguardos divididos).

En el minifundio trabaja toda la familia campesina, o sea que aquí hay un excedente de mano de obra relativo a los demás factores de producción; pero el latifundio absorbe poca mano de obra, porque su uso de la tierra es extensivo. Así se produce un excedente de población rural, que típica-

mente migra hacia las ciudades, pero también constituye un “ejército de reserva” para colonizar nuevas zonas de frontera.

La migración a esas zonas es un proceso complejo que puede ser directo o por etapas y donde pesan factores de “atracción” y de “expulsión”. Pero, dadas la falta de reforma agraria y la abundancia de tierras sin ocupar, la colonización ha sido una “válvula de escape” para la presión demográfica (y para aplazar las reformas sociales en el “centro”).

Históricamente, el proceso de colonización “tuvo lugar en dos grandes márgenes geográficos por fuera del *heartland* colombiano o eje andino” (Gouësset, 1998):

- En los “márgenes cercanos”, correspondientes a las llanuras del Caribe y a las vertientes externas de los Andes (y sus respectivos pie de montes). Esta fase duró hasta bien entrado el siglo xx y sus grandes oleadas fueron la colonización antioqueña, la de las llanuras costeñas y la del Magdalena medio. Su lógica podría describirse como de “conexión” (del Caribe con los Andes) y “densificación” (incorporación plena de las llanuras y pie de montes). Con excepción del café, esa colonización abrió nuevas áreas para el latifundio; así se mantuvo la dualidad (minifundio en los Andes y

La colonización ha sido un proceso espontáneo y no dirigido por el Estado. Expulsado por la pobreza o la violencia y atraído por la ilusión de prosperidad e independencia, el colono típico “tumba monte” y se endeuda con un socio capitalista o con proveedores locales para explotar su parcela.

la zona cafetera; latifundio dentro y, sobre todo, fuera de los Andes).

- En los “márgenes lejanos”, o llanuras y bosques de la Costa Pacífica, la Orinoquia y la Amazonia. Esta fase se acelera durante las últimas décadas como resultado del ya dicho excedente demográfico, del desplazamiento forzado por la violencia y de bonanzas locales lícitas (petróleo, banano, esmeraldas, oro, caucho, etc.) o ilícitas (contrabando, coca, amapola, etc.). Sobre esta especie de “U” que desde el sur envuelve al “centro” del país se encuentran las zonas de colonización reciente, donde el conflicto ha encontrado nuevas y poderosas fuentes de alimentación (Mapa 1.1).

Salvo excepciones menores o parciales, la colonización ha sido un proceso espontáneo y no dirigido por el Estado.

Expulsado por la pobreza o la violencia y atraído por la ilusión de prosperidad e independencia, el colono típico “tumba monte” y se endeuda con un socio capitalista o con proveedores locales para explotar su parcela. Pero el colono tiene pocas probabilidades de éxito: la inexistencia o escasez de ahorros iniciales, la carestía de los suministros, las dificultades de comercialización, la inestabilidad en el precio de los productos que ofrece, la falta de servicios y subsidios estatales, y los monopolios que enfrenta al comprar o vender, corren todos en su contra. Así, una mala cosecha significa que el socio capitalista o terrateniente en potencia se queda con la tierra y sus “mejoras”, lo cual reinicia el ciclo de latifundio y trabajadores desposeídos que buscan otra oportunidad.

Cada territorio de colonización es pues un cementerio de ilusiones. Campesinos que soñaron con su “finca” o ciudadanos que creyeron en toda suerte de empresas descabelladas y medio oscuras: poner un bar, alquilar lanchas (*johnsons*), exportar pájaros tropicales, “enguacarse” con oro o esmeraldas, robar bonitamente a los indígenas, sembrar cacao, marihuana o palmitos según esté el negocio, vender sexo a sobrepeso, construir casas o piscinas cuando hay *boom*, jornalear en banano o en palma por un salario bueno, reclutar incautos para una nueva religión, entrar de raspachín para acabar tal vez de químico, llegar de policía, de inspector o de juez y hacerse rico, olvidar, olvidar en todo caso, y volver a empezar otro proyecto que esta vez sí me sacará de pobre. Algunos, en efecto, salen de pobres. Otros muchos

salen a ratos de la pobreza, porque casi siempre resulta alguien más vivo que estafa al empresario medio oscuro. La historia se repite con variantes en cada vida y cada territorio, aunque el paso del tiempo va decantando quiénes son los dueños y de qué son dueños.

Dicho de otro modo: en esas zonas de “frontera interna”, los derechos de propiedad están en curso de definición o tienden a ser precarios. Los derechos de propiedad deciden quién se apropia del producto del trabajo, del capital, de la naturaleza, del esfuerzo colectivo, del gasto público y de todos los bienes o servicios que existan en el momento (North, 1990: 33). Estos derechos son pues la base del orden social y su precariedad o definición imprecisa es una fuente de incertidumbre, inestabilidad y conflictos, así esa

Mapa I.I. Mapa de la "U"



misma indefinición permita que cada individuo crea que tiene un *chance*, que compita con todas sus energías y, en fin, que algunos prosperen.

Aunque las zonas de colonización varían con su edad, su base económica y su cercanía al mercado (entre otras variables importantes), tienden pues a compartir cierta “cultura de frontera”, que por un lado incluye el esfuerzo, la creatividad, la apertura y la movilidad social, pero por otro sufre la incertidumbre, la vulnerabilidad, el engaño y la indefensión frente al más rico, el más astuto, el más poderoso o el mejor armado.

En este sentido es cierto, como se dice a menudo, que el problema central de esas tierras de colonización es “la ausencia de Estado”. No tanto (o en todo caso, no sólo) porque

El asesinato de Gaitán (1948) produce un estallido en Bogotá y otras ciudades, que no derroca al gobierno pero desencadena la violencia campesina en dos “márgenes cercanos”: en los llanos orientales, donde la guerrilla es más disciplinadamente liberal, y en zonas de minifundio andino y, en particular, cafetero.

faltan presencia u obras públicas, maestros y policías, sino por dos circunstancias que se suman: una, que el orden jurídico tiende a ser difuso (no son claros los derechos y obligaciones surgidos de cada trato o contrato), y otra, que el Estado no garantiza el respeto imparcial y efectivo de esos tratos o contratos.

Dicha “ausencia de Estado” no estaría reducida a las zonas de frontera: para algunos analistas, en nuestro país predominaría un modo de vida altamente incierto, donde cada quien debe “negociar el orden” para cada situación (Uribe, 1997; Gómez, 1999; Garay, 1999); y sin duda en buena parte del “centro” —comenzando por los barrios marginados de las grandes ciudades— parecería imperar la ley de la selva. Hagamos entonces tres breves precisiones. Una, que en la frontera existe un orden peculiar y distinto del orden (o el desorden) del centro: tiene que ser así porque las realidades económicas y sociales que se trata de ordenar son peculiares de la frontera. Otra, que el conflicto armado está inva-

diendo más y más al “centro” —incluidos los barrios marginados—. Y otra, que aquí se trata de una cuestión de grado; en palabras de Jorge Orlando Melo, “[la frontera] es una prolongación entre corrupta y entusiasta de lo que es el resto de Colombia” (1990: 10).

La peculiaridad de las economías de frontera explica ciertas “instituciones” o prácticas diseñadas para asegurar claridad y cumplimiento de los contratos “en ausencia del Estado”. Por ejemplo: el “endeude” o anticipo de fondos al colono se garantiza con títulos sobre su tierra; los mineros se turnan para cocinar, pero el cocinero no participa en los hallazgos del día porque no los vio y así se evitan peleas; los vecinos se ayudan en tareas que exigen mucha mano de obra, pero el *gorrón* se queda sin ayuda; las autoridades decomisan droga al por menor porque pactar sobornos con traficantes dispersos es más difícil que hacerlo con los grandes; a los raspachines se les paga en basuco para atarlos al proveedor; la *dama* o compañera marital va “mitimiti”, pero la *guisa* o cocinera va a sueldo fijo¹.

A pesar del ingenio y la flexibilidad que muestran éstos y similares arreglos, en las zonas de frontera existe un déficit de coerción o autoridad que asegure la interpretación imparcial y el cumplimiento efectivo de los contratos. De lo primero resultan la conflictividad y la arbitrariedad; de lo segundo nace la tentación de hacer justicia por mano propia, o por mano de obra contratada. Por eso, las zonas de colonización son vulnerables a las prácticas de justicia privada o privatización de la justicia y al surgimiento de ejércitos irregulares. Estos ejércitos son “asociaciones privadas de protección” en el sentido de Nozick, o sea cuerpos que “sólo protegen a quienes pagan por ello, porque carecen del poder monopólico para anunciar que castigarán a quien haga uso de la fuerza sin autorización expresa, lo cual es condición necesaria para la existencia del Estado” (1974: 32).

Por parte de los de arriba, esta privatización de la fuerza puede consistir en el uso de jueces e inspectores de policía para despojar de sus tierras al colono que incumplió un

1. Ilustraciones o ampliaciones de estos ejemplos se encuentran en Alfredo Molano, en su orden: 1998, p. 67; 1996, p. 262; 1999, pp. 53-54; 1999, pp. 68-69 y 103; 1998, p. 66, véase referencias bibliográficas al final del capítulo.



© Archivo Juan de la Cruz Varela

Foto 1.2 Guerrilleros formados en la plaza de Cabrera, Cundinamarca, momentos antes de deponer las armas (30 de octubre de 1953).

contrato de “endeude” leonino; puede consistir en métodos como la “ley del llano” o la “ley de la chagra” cuando ganaderos y esmeralderos, respectivamente, se apoderaron del Departamento Administrativo Seguridad (das) y la policía rural en sus regiones (Barbosa, 1995); o puede consistir en la formación o importación de grupos paramilitares.

Por parte de los de abajo, la privatización de la fuerza se produce —de maneras más o menos inequívocas o “representativas”— a través del “bandillaje político” (Sánchez y Meertens, 1983), de las “autodefensas campesinas” y de las guerrillas revolucionarias, para citar tres expresiones colectivas.

B. Aparecen los actores

Después de las muchas guerras civiles que protagonizaron durante el siglo XIX, los dos partidos tradicionales tuvieron su última confrontación armada durante los años de “La Violencia” (1946 a 1965, aunque los autores difieren sobre ambas fechas), que ocasionó cerca de 180 mil muertes en un país de trece millones de habitantes. Aún hoy, La Violencia

es objeto de múltiples controversias (véase, por ejemplo, Sánchez y Peñaranda, 1991); pero a los efectos presentes bastará un resumen de los hechos mejor establecidos.

Las reformas políticas y sociales del liberalismo en los años 30 (intervencionismo, Estado laico, sindicatos, ley de tierras, etc.) intentaron modernizar el país e incorporar sectores de clase media, obreros y campesinos hasta entonces excluidos. Pero el cambio fue objeto de dura resistencia y de una “pausa” a partir del gobierno Santos (1938-1942). El Partido Liberal se divide en un ala moderada (Santos) y un ala populista radical (Gaitán), lo cual desemboca en la renuncia del presidente López (1944) y la elección del conservador Ospina en 1946.

El asesinato de Gaitán (1948) produce un estallido en Bogotá y otras ciudades, que no derroca al gobierno pero desencadena la violencia campesina en dos “márgenes cercanos”: i) En los llanos orientales, donde la guerrilla es más disciplinadamente liberal, y ii) en zonas de minifundio andino y, en particular, cafetero (Tolima grande, viejo Caldas). La polarización se agrava bajo Gómez, elegido con la abstención del liberalismo (1950) (Recuadro 1.1).

RECUADRO 1.1

Voces de emancipación

Alfredo Molano y Constanza Ramírez*

Mi abuelo materno se fue a vivir a Pasca después de la Guerra de los Mil Días. Era un hombre liberal, oriundo de Chipaque, al oriente de Cundinamarca, que nos contaba las hazañas de los ejércitos liberales. Se sentaba con nosotros, los que éramos niños, a contarnos lo que se sabía de esos tiempos. Había sido alférez de Uribe Uribe, era muy firme. El viejo repetía que los godos no habían ganado la guerra, sino que los liberales se habían entregado. Él fue de los que tuvo que ver con el levantamiento de los peones y jornaleros de la hacienda El Retiro en el Sumapaz; fue una de las personas que ayudó a que la gente levantara cabeza y se enfrentara a los propietarios, o sea a los presuntos dueños de esas tierras. De ahí surgió mi mamá como dirigente de La Colonia. Yo nací en el 30 en una parcela que nos dejaban trabajar los dueños de la Hacienda. Éramos diez hermanos, ocho hombres y dos mujeres. Vivíamos en una casa de dos piezas y una cocina.

Mis hermanos y yo empezamos a acompañar a mi mamá a las reuniones. Al principio se me hacían largas y no entendía bien lo que decían, aunque me gustaba mirar tanta gente junta. Eran reuniones grandes de 300, 400 personas, un día llegó a La Colonia el periódico de Erasmo Valencia, que se llamaba *Claridad*. Mi mamá nos lo hacía leer en alta voz por las noches y al otro día se iba a hablar con sus compañeros, a contarles las orientaciones que daba Erasmo Valencia. A resultas de las peleas que salían de esas reuniones, nuestra suerte mejoró un poco. Ya por lo menos teníamos tierras donde traba-

jar lo nuestro. La prueba fue que la gente comenzó a construir casa. Mi primer jornal se lo gané a un tío llamado Luis, hermano de mi mamá, por acejarle la yunta de bueyes. Después, más grande, empecé a trabajar con mi papá en la parcela que habíamos ganado peleando.

Juan de la Cruz llegó a Sumapaz, a Cabrera con su padre, don Dionisio, por allá en los años veinte. Llegaron por la falta de tierras en su tierra, Ráquira. Fue una migración por pobreza, la gente llegaba al Sumapaz a buscar como colonos otra vida. Eran tierras baldías y enmontadas. Don Dionisio estuvo también en la guerra de los Mil Días, fue corneta. Los Varela llegaron a la vereda de Pueblo Viejo, donde había una pelea con la familia Pardo Roche que pretendía ser dueña de todo aquello. Dicen que a raíz de una trifulca Juan de la Cruz se echó para los lados de Villarrica, y se afincó en una vereda llamada Mundo Nuevo. Juan de la Cruz, que era entendido y llevaba la semilla de la pelea por la tierra. Allí también se vivía muy miserablemente. Hizo un acta muy bien redactada y la gente se amañó mucho con él. Le dieron trabajo y parcela. Allí se volvió dirigente campesino, y hasta político, cuando la muerte de Gaitán nosotros estábamos trabajando en una arveja que teníamos en lo alto de la finca. A eso de las 2 pm sonó el cacho. Era un viernes. Nos pareció raro, pero recogimos la herramienta y paramos en la casa de la Junta Campesina. Allí supimos: habían matado a Gaitán. Nadie sabía qué hacer. Todos sabíamos, sí, que era grave, muy grave y que la tormenta

El fin de la violencia interpartidista se produce en tres fases. Primero, la amnistía de Rojas Pinilla (1953) que desmovilizó la guerrilla del llano. Luego, el Frente Nacional (pactado en 1957) que establece la paridad y la alternación entre los partidos, con lo cual se desmovilizan las restantes guerrillas liberales y las bandas conservadoras (“pájaros”). Después vienen unos años de transición hacia una violencia “social” y de descomposición hacia el bandolerismo,

que se prolonga hasta mediados del gobierno Valencia (1962-1966).

Eso en términos históricos. En términos analíticos, el hecho esencial es éste: La Violencia i) estalla y procede del centro geográfico y político, pero ii) se expresa y se perpetúa en la periferia campesina. En efecto:

a. La Violencia fue una disputa burocrática y también ideológica por el control del Estado entre los dos partidos ma-

se venía encima. Algunos colonos sacaron las escopetas que tenían guardadas desde la guerra, y todo mundo se puso a esperar la orden de Bogotá. Todo mundo estaba listo, pero como se trataba de volver a la guerra, todos necesitaban un general, una cabeza. Y esa cabeza se regaló, se vendió. Se llamaba Darío Echandía. Ospina la compró barato. De todos modos la cosa comenzó. Don Pablo Bello y don Pedro Acosta, que eran dirigentes venidos de Chaparral, de oír pelear al indio Quintín Lame, se echaron al monte a abrir camino por ahí con los recolectores de café. Erasmo Valencia había muerto a los pocos días de ser asesinado Gaitán, y los colonos habían nombrado a Juan de la Cruz en su reemplazo. Él tenía su gente por los lados de La Concepción en lo más frío del páramo; se mantenía por allá y desde allá dirigía el movimiento que a su lucha por la tierra había sumado otra causa después del 9 de abril, la de la lucha por la vida. Así fue que un día el ejército nos atacó en La Concepción, que era la puerta de entrada al Sumapaz. Supimos defendernos porque teníamos buena información. Los soldaditos salieron mal librados. De La Concepción salimos con Juan de la Cruz para el Duda. La idea era luchar para derrocar a los conservadores, para tomarnos el poder. No alcanzamos a terminar nuestra tarea porque vino el acuerdo con Rojas Pinilla en Cabrera. Ese convenio de paz fue una pausa importante para reorganizarnos y coger más alientos, porque, a pesar de la paz, los problemas no se habían resuelto. Se organizaron varias marchas de huida para salvar a las familias. Des-

pués de los bombardeos y de la invasión militar a Villarrica y a Cunday, la gente que había peleado en el Sur del Tolima organizó las autodefensas en las regiones de Marquetalia y Riochiquito. Los comunistas eran muy activos, organizaban grupos de hombres, de mujeres y de niños, juntas veredales, comités de colonos y fundaban células de partido. Eran trabajos que se hacían al mismo tiempo que otros y que consistían en organizar la autodefensa campesina. Se sabía ya para dónde iban las cosas. Y no nos equivocamos. Salíamos a trabajar y a organizar a muchas regiones del Meta, del Huila, del Tolima, de Cundinamarca. Creábamos grupos como herramientas de nuestra lucha. La autodefensa era, de verdad, una defensa propia de la gente, de las comunidades; eran grupos que se movían dentro del campesinado sin identificarse.

La organización campesina de los años 30 fue, a la hora de la verdad, una escuela de comandantes guerrilleros. Muchos de los mandos de Marquetalia, Riochiquito, El Pato y Guayaibero salieron de esos primeros conflictos. Los golpes, las frustraciones, los engaños enseñan más que los libros y que las conferencias. Lo que se luchó en los años 20, vino a nacer en los 30, a volverse problema en los 40, y sangre desde 1950 para acá.

* Testimonio recogido por los autores. Tomado de Gerardo González. *Voces de emancipación*. Editado por Boaventura Souza dos Santos. Gerardo González es dirigente agrario, fundador de la Anuc y de Fensuagro. Hoy vive asilado en Europa.

yoritarios —cuyo clímax siguió al asesinato del líder de la oposición—, su escenario principal fue la capital de la República y su eventual solución sería un pacto entre los dos partidos.

b. Pero esa violencia “política” se nutrió, se superpuso y exacerbó la violencia “social” que bullía en el mundo campesino. Los conflictos agrarios alimentaron el estallido de 1948, los aparatos políticos luego se usaron para llevar la

“guerra” a las áreas rurales, y la mezcla entre lealtad partidista y conflicto agrario sirvió para escalar la violencia y al mismo tiempo alejarla de las grandes ciudades.

Y así, mientras las luchas sociales tomaban el camino de la violencia, la política se estaba retirando del conflicto. El levantamiento o, mejor, el desorden urbano fue contenido pocos días después del “Bogotazo”, las primeras guerrillas rurales fueron más defensivas que ofensivas, y la dirigencia

liberal rápidamente se distanció de “sus” tropas. Esta temprana bifurcación del conflicto —el “partidista” y el “social”— explica porqué el Frente Nacional, que fue su solución política, no fue bastante para extinguir la lucha armada en el campo. Y es en la periferia campesina donde la lucha armada va a reinventarse como el vehículo de la revolución socialista.

I. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo, Farc-EP (o Farc)

La “reinención” se dio sobre todo en el caso de las Farc, fruto del encuentro entre la guerrilla campesina que no logró desmovilizar el Frente Nacional y el Partido Comunista (pc) que no encontraba espacio en el “centro” del sistema político. El proceso, en resumen, recorrió cinco momentos:

a. *El de luchas agrarias.* Los sindicatos y ligas campesinas que desde los años 20 venían actuando en regiones de Cundinamarca y Tolima se acercan al pc (creado en 1930) y se radicalizan en algunos sitios.

b. *El de autodefensas.* Al estallar La Violencia, aquellos movimientos campesinos crearon grupos armados que oscilan entre liberalismo y comunismo, y entre la defensa territorial estricta y ciertas incursiones de guerrilla móvil. Viotá (Cundinamarca) fue el ejemplo de “ciudad roja” o comunidad agraria organizada bajo inspiración comunista y con defensa territorial armada. En cambio, la inestabilidad prevalecía en el sur del Tolima: de allí partió la “Columna de marcha” (1950) que llegó al río Davis y creó el modelo de “colonización armada”. Los “limpios”, o ala liberal de esta guerrilla, aceptaron la amnistía de Rojas, pero el ala comunista (los “comunes”, bajo el mando de “Charro Negro” y “Manuel Marulanda”) persistió como autodefensa campesina.

c. *El de guerrilla.* En 1955 el ataque masivo del Ejército en Villarica (Tolima) causa el desplazamiento de colonos armados hacia Marquetalia, Riochiquito, El Pato, Guayabero, el Duda y el Ariari, donde crean las llamadas “repúblicas independientes” bajo influencia del pc. Aunque su “comunismo” fue más una forma de organizar la vida diaria, esta palabra, en pleno auge de la Guerra Fría, disparó las alarmas y escaló la respuesta militar. Durante varios años, sin embargo, el pc continuó viendo a las guerrillas como formas de resistencia campesina y no como un instrumento para la toma del poder (Recuadro 1.1).

d. *El de radicalización de la guerrilla.* Ya para el año 1961 el pc había declarado que “la vía revolucionaria en Colombia puede llegar a ser una combinación de todas las formas de lucha” (Vieira, 1967: 17). Con la violenta ocupación militar de Marquetalia (1964) y otras “repúblicas independientes”, la autodefensa acabó de convertirse en un ejército revolucionario: ese mismo año se constituye “el Bloque sur”, que en 1966 será rebautizado como Farc, bajo el anuncio de iniciar “una guerra prolongada por el poder” (Farc, 1966).

e. *El de radicalización de la izquierda.* Mientras las Farc se iban gestando en la periferia, el pc iba siendo excluido del sistema político. Tras apoyar la Revolución en Marcha y participar en los movimientos campesino y sindical de los 30 y los 40, el pc fue reprimido bajo La Violencia e ilegalizado a partir de 1954. El Frente Nacional prohibió la participación electoral y el acceso a cargos públicos de terceros partidos, de suerte que muchos cuadros urbanos del pc ingresaron a las Farc. La nueva visión política cuajó en la VII Conferencia (1982), cuando las Farc se declaran “Ejército Popular” al servicio de la revolución socialista: un proyecto de conquistar el centro del poder político que sin embargo actúa desde la periferia.

2. Otras guerrillas

Aunque las guerrillas distintas de las Farc son de origen más urbano, sólo han logrado mantenerse o prosperar en zonas rurales. Más aún, el origen urbano no significa que provengan del “centro” del sistema político sino, típicamente, de fracciones de izquierda sin mayor arraigo electoral o social. El grado y modos de “campesinización” varían de una a otra organización guerrillera, de suerte que aquí nos limitaremos a una relación muy abreviada.

• El Ejército de Liberación Nacional (elN) no nace como autodefensa campesina sino como una guerrilla decididamente revolucionaria. En 1964, inspirados en Cuba y en las teorías del Che, un grupo de activistas procedente del pc, de la izquierda liberal, de la teología de liberación y del sindicalismo, crea un “foco” guerrillero en zona rural de Santander. Pese a pugnas internas y ejecuciones sumarias, el foco logra asentarse, penetrar la lucha obrera (en petróleo sobre todo) y tener un momento de brillo con el sonado ingreso del padre Camilo Torres (1965).

Pero el eIn no prosperó en las ciudades. En parte por doctrina, en parte por caudillismo y rencillas internas, en parte porque el Estado desbarata sus redes, en parte por reveses militares (como el de Anorí, en 1973, cuando quedó prácticamente eliminada), esta guerrilla siguió siendo campesina. Y la tendencia se acentúa desde la segunda mitad de los 70, cuando la presión militar y las necesidades de financiación concentran al eIn en las zonas de bonanza (petróleo del Magdalena medio, Norte de Santander, Arauca y Casanare; banano de Urabá; oro del oriente antioqueño y el sur de Bolívar).

- El Ejército Popular de Liberación (epl) que fue importante en su tiempo, nació cuando el Pleno del partido comunista marxista-leninista ordenó el traslado de los cuadros directivos al campo. Creado en 1967 y desmovilizado en 1991, el epl de línea china logró penetrar el movimiento campesino y tuvo presencia significativa en regiones de Córdoba y Urabá.

- Tampoco, por supuesto, han logrado acceder al centro los pequeños grupos “foquistas” o “voluntaristas” que aún operan en Colombia: el Ejército Revolucionario del Pueblo (erp), el Ejército Revolucionario Guevarista (erg) y el remanente del epl.

- El contraejemplo de guerrilla no marginal fue por supuesto el Movimiento 19 de abril, (M-19). Tanto así que, mientras las Farc o el eIn jamás han registrado más de 2 o 3 puntos, el M-19 llegó a tener 15% de favorabilidad en las encuestas. En su origen, fue más urbano que el eIn. En 1970 a raíz de la dudosa derrota electoral del general Rojas, cuadros de la izquierda tradicional se sumaron a activistas de la Anapo —el movimiento populista/nacionalista del general— para “recuperar el poder” por las armas. Más que en acciones militares, el M-19 se especializó en golpes de opinión, que le fueron ganando cierta imagen de Robin Hood.

Pero la guerrilla urbana difícilmente podía prosperar en Colombia, dado el control policial sobre las ciudades. El M-19 opta entonces por la guerra rural, e inicia operaciones en el sur. El proyecto militar del M-19 no cuaja, primero por los golpes del ejército; segundo, porque choca con el poderoso cartel de Medellín y, tercero, porque los dirigentes perciben que tienen apoyo de la opinión y una excelente oportunidad política, siempre que renuncien a la violencia. Y así, el M-19 se desmoviliza en 1990. En las elecciones siguientes, para Asamblea Constituyente, su lista obtuvo el

primer lugar, con 27% de los votos; pero para entonces el movimiento ya había desaparecido como guerrilla.

3. Los paramilitares

Los irregulares en lucha contra la guerrilla prefieren llamarse “autodefensas”, mientras en el lenguaje ordinario es más común llamarlos “paramilitares”. Estos dos términos difieren en que el primero apunta a un fenómeno espontáneo de autoprotección ciudadana ante la ausencia de Estado, mientras el segundo sugiere un cuerpo de combate paralelo a la Fuerzas Militares y en algún grado de connivencia con agentes del Estado. En la realidad colombiana se han dado mezclas de ambos fenómenos por lo cual —salvo donde el contexto indique lo contrario— en este Informe se usarán ambos apelativos indistintamente.

Los antecedentes del paramilitarismo se remontan al siglo xix y, en tiempos más recientes, a la ya mencionada “ley del llano”, a los “chulavitas” y “pájaros” de mediados del siglo xx, o a las autodefensas que, en la estrategia contrainsurgente de la Guerra Fría, tuvieron existencia legal y debatida a partir de 1965. Pero a comienzos de los 80 surge un paramilitarismo diferente, pues no es “autodefensa” ni tampoco “estatal”, sino extensión de los ejércitos privados que necesariamente tienen las industrias ilegales (narcotráfico y comercio de esmeraldas). Tras comprar grandes extensiones de tierra, aquellos “empresarios de la coacción” se empeñan en “limpiar de guerrilleros” el Magdalena medio, y su ejemplo es seguido por propietarios de Córdoba, Urabá y la Orinoquia. A partir de sus orígenes locales, algunos de estos grupos confluyeron —y así lo indica el nombre— en las Autodefensas Unidas de Colombia (auc). Pero se trata, en el mejor de los casos, de un proyecto nacional en construcción, de abajo hacia arriba, y sujeto a intensas tensiones internas. En otras palabras, aunque hayan adoptado un discurso “político” de alcance nacional, las autodefensas son respuestas locales a la guerrilla y, al igual que ella, pertenecen al mundo rural.

El proyecto militar del M-19 no cuaja, primero por los golpes del ejército; segundo, porque choca con el poderoso cartel de Medellín y, tercero, porque los dirigentes perciben que tienen apoyo de la opinión y una excelente oportunidad política, siempre que renuncien a la violencia.

C. El fracaso de la insurgencia

La marginalidad política y geográfica de la guerrilla se debe a una razón más importante que las ya sugeridas (control policial de las ciudades, canibalismo de la izquierda, falta de olfato político, etc.). La explicación fundamental es otra: en Colombia no existían ni existen las condiciones para que tenga éxito la insurgencia armada.

A partir, sobre todo, del trabajo pionero de Theda Skocpol, *States And Social Revolutions* (1979), puede decirse que hoy existe un núcleo duro de conocimiento acerca de por qué triunfan y cuando fracasan los intentos insurgentes. Aunque la intención final de los alzados en armas es hacer la “revolución” —“transformación rápida de las estructuras básicas del Estado y de las clases sociales” (Skocpol, 1979: 4)—, aquí entendemos por “triumfo” la condición previa y más modesta de derrocar las autoridades existentes y tomar control del aparato estatal.

¿Cuándo, entonces, llegan los insurgentes a tomarse el poder? Los estudios de historia comparada apuntan a un foco básico común, aunque difieren en matices o en énfasis que vale resumir porque hacen luz sobre el caso de Colombia:

a. La propia Skocpol acuñó la expresión “*revolutions are not made; they come*” (las revoluciones no se hacen sino que ocurren), para significar que no es la actuación de los rebeldes sino el contexto social y político quien decide la suerte del movimiento. Tras un cuidadoso examen de las revoluciones en Francia (1789), Rusia (1917) y China (1949), Skocpol concluye que la clave del triunfo insurgente fue el colapso del Estado *seguido* por masivos levantamientos campesinos. El colapso se dio bajo regímenes *absolutistas*, cuando la amenaza militar del extranjero impuso una presión fiscal que acabó por enfrentar a las clases altas con las élites políticas. El alzamiento popular tomó fuerza solo a raíz del colapso del Estado, y no se debió tanto al liderazgo revolucionario como a las condiciones previas de solidaridad y autonomía campesina.

b. Tras comparar experiencias que van desde la revolución inglesa de 1648 a la caída del comunismo en Europa del Este (1989), Richard Lachman subraya el hecho de que la movilización popular no tiene eficacia mientras sus diri-

gentes —“antiélites”— no logren una alianza con sectores significativos de la élite en conflicto “de vida o muerte” con otros sectores (1985; 1997).

c. Jeff Goodwin (1988) compara cuatro casos de Asia y otros cuatro de América Central, para concluir que los insurrectos triunfaron: i) cuando la metrópoli administraba directamente el país (Vietnam) en vez de cooptar a las élites nativas (Malasia, Indonesia y Filipinas), o ii) cuando existía un gobierno “sultanista”, una dictadura personal y caprichosa (Nicaragua), no una democracia o una dictadura impersonal y burocrática (Guatemala, El Salvador, Honduras).

d. En un trabajo posterior, Goodwin aclara por qué la dictadura excluyente es condición necesaria para el triunfo de los rebeldes; en breve, porque “agrava el malestar popular, bloquea el cambio pacífico, lleva a que los opositores se armen en defensa propia, hace creíbles las ideas radicales, impulsa la organización clandestina y debilita las fuerzas contrarrevolucionarias, incluyendo los mandos militares” (1997: 20-21).

e. En *Guerrillas y revolución en América Latina* (1992) Timothy Wickham-Crowley encuentra que el éxito insurgente depende de que exista una “mafocracia” que haya perdido el apoyo militar de Estados Unidos, a la cual se enfrentan cuadros revolucionarios educados que consiguen apoyo campesino si entre éstos preexiste una “cultura de rebelión”.

f. Un poco a manera de resumen, John Foran (1997) compara 31 casos de éxito o fracaso revolucionario en el Tercer Mundo, a partir de cinco claves que encuentra en la literatura. Las tres primeras claves son estructurales, a saber: i)

La marginalidad política de la insurgencia se resume en el hecho de que sus candidatos —o el de organizaciones políticas de algún modo cercanas— hayan obtenido muy pocos votos en cuantas ocasiones optaron por someterse al veredicto popular.

que se trate de un país “dependiente” o subdesarrollado; ii) que su gobierno sea represivo, excluyente, personalista, y iii) que exista una sólida y eficaz cultura de resistencia política. Las otras dos claves son más coyunturales: iv) una severa recesión económica, y v) un “relajamiento” (*let-up*) del apoyo de Estados Unidos al gobierno.



Foto 1.3 **Juan de la Cruz Varela**, en una de las últimas fotos que le hicieron en vida.

Los cinco factores se encuentran en las revoluciones clásicas (México, Cuba, China, Nicaragua, Irán), en las anticoloniales (Argelia, Vietnam, Angola, Mozambique, Zimbawe) y en las “revoluciones políticas” que no resultaron en “revolución social” (China en 1911, Bolivia, Filipinas y Haití). En El Salvador, Perú y Guatemala hubo alguna apertura política y apoyo firme de Estados Unidos al gobierno. En Chile (1970-1973) y en Jamaica (1972-1980) no había dictadura pero la izquierda triunfó en las urnas, no con las armas.

Así, si hubiera que expresarlo en una frase, se diría que la insurgencia en Colombia es periférica porque existe democracia. Una democracia “formal” si se quiere, pero una democracia arraigada y estable. Desde la creación de las Farc, se han producido diez elecciones presidenciales abiertas, han sesionado doce Congresos pluripartidistas y una Constituyente de origen popular, las autoridades locales pasaron a ser elegidas por la ciudadanía, se han sucedido cuatro elecciones de gobernadores y seis de alcaldes en todo el territorio, se adoptaron los mecanismos de la democracia directa

Es el contraste de Colombia. Una democracia electoral estable y pluralista al lado de un conflicto violento y persistente.

y se ha respetado —incluso ha aumentado— la separación de los poderes públicos.

La marginalidad política de la insurgencia se resume en el hecho de que sus candidatos —o el de organizaciones políticas de algún modo cercanas— hayan obtenido muy pocos votos en cuantas ocasiones optaron por someterse al veredicto popular. El pc tuvo un máximo de siete congresistas (dos senadores y cinco representantes) dentro de la coalición denominada Unión Nacional de Oposición (uno), en las elecciones de 1974. La Unión Patriótica (up) —el movimiento político auspiciado por las Farc en tiempos del gobierno Betancur— tuvo un máximo de nueve congresistas (tres senadores y seis representantes) en las elecciones de 1986, cuando alcanzó menos del 2% de los votos. Los movimientos que actúan como “brazo político” del eln no concurren a elecciones o tienen poquísima votación. Es más: según las encuestas de opinión a lo largo de los años, apenas dos o tres de cada cien colombianos sienten simpatía por la insurgencia y la inmensa mayoría la percibe como puramente criminal.

Es el contraste de Colombia. Una democracia electoral estable y pluralista al lado de un conflicto violento y persis-

tente. De un lado el centro, urbano y tan moderno como las otras urbes de América Latina, con un Congreso que delibera y unos jueces que juzgan. Del otro, la periferia de nuevas y no tan nuevas zonas de colonización, donde cohabitan los representantes elegidos del Estado y los actores armados contra él, las elecciones con los fusiles, la legalidad con la aventura y el sálvese quien pueda, el apremio y sin embargo la marginalidad de un proyecto revolucionario.

Y este contraste es esencial para entender el conflicto colombiano.

D. El fracaso del Estado

Pero si la insurgencia fracasó como proyecto revolucionario, el Estado fracasó porque fue incapaz de prevenir los alzamientos y ha sido incapaz de resolverlos en casi cuarenta años. Este fracaso se debe a que el conflicto también fue marginal o “periférico” para el Estado y para las élites, a que no lo abordaron del modo *prioritario, integral, concertado y sostenido* que exigían la *gravedad, complejidad, profundidad y persistencia* del problema. E igual que en el caso de la guerrilla, el fracaso del Estado obedece a razones estructurales más que a acciones u omisiones individuales de gobernantes o personas influyentes (Recuadro 1.2).

Colombia, en efecto, es una sociedad intensamente fragmentada. Por obra, en primer lugar, de una geografía que invita a la formación de provincias y que por mucho tiempo las mantuvo aisladas. Por obra, en segundo lugar, de un Estado históricamente débil, en términos fiscales, de capacidad reguladora y aún de monopolio de la fuerza. Por obra, en tercer lugar, de una tardía, lenta e insuficiente extensión de la ciudadanía social o incorporación de las mayorías populares. Y por obra, en cuarto lugar, de unas élites sin suficiente base social, fragmentadas y —por ende— sin conciencia de que su papel es dirigir una nación. Estos cuatro factores —geografía, Estado débil, no inclusión, no “clase dirigente”— se conectan y alimentan entre sí para producir una sociedad diversificada, heterogénea, vital y pluralista, pero también propensa al conflicto, al bloqueo y a la incapacidad de resolver problemas colectivos.

Cada uno a su manera, otros países de América Latina comparten los rasgos anteriores; pero su intensidad y su

RECUADRO 1.2

Un país sin clase gobernante

Marco Palacios*

Cruzados apenas los umbrales del siglo xxi conviene insistir en cierta excepcionalidad colombiana en el ámbito latinoamericano. A saber, que las clases gobernantes y dirigentes de la “república oligárquica” nunca sufrieron derrota y, por tanto, su experiencia y sensibilidad políticas son bastante limitadas en eso de ponerse “en plan de iguales”. Esto les ha impedido dialogar y conciliar abiertamente con las clases populares y con sus diversas organizaciones. Defienden en principio y a ultranza un Estado fiscalmente débil.

Ni revoluciones como las de México, Bolivia o Cuba; ni dictaduras tradicionales al estilo de las del Caribe o Venezuela o burocrático-modernizadoras como las del Cono sur; ni populismos blandos como los de Velasco Ibarra en Ecuador; ni duros como los de Vargas y Perón en Brasil y Argentina; ni golpes militares reformistas como los de Perú o Panamá en la década de 1970; ni guerras civiles como la costarricense de 1949, con final liberal y de potencial democrático; nada de eso ha roto con la continuidad de dominio y gobernación de unas clases que, colocadas al borde del abismo por sus propias pugnas, como ocurrió en el segundo semestre de 1949, optaron por el compromiso, dejando al pueblo campesino sumido en el sectarismo y lo que venimos llamando La Violencia. Este cerramiento oligárquico resta legitimidad democrática al Estado colombiano. Pero también le resta eficacia en cuanto instituciones clave para el orden, como son un poder judicial independiente y su soporte, una policía moderna, quedaron desbordados por la urbanización caótica, la acelerada mundialización del crimen organizado con sus múltiples expresiones y secuelas domésticas, de las cuales el narcotráfico ha sido la más gravosa.

Detengámonos un momento en esta trayectoria del siglo xx colombiano. De 1903 a 1948 se apunta hacia la construcción de un modelo de civilidad mediante la representación política de todos los intereses sociales (los intereses popula-

res urbanos y rurales fueron asumidos por dirigentes y corrientes del Partido Liberal, de los cuales la izquierda, encarnada principalmente por Gaitán y el gaitanismo, fue quizás su expresión más poderosa), sobre una base fiscal fuerte, como empezó a plantearse y ejecutarse en la reforma tributaria de 1935. En 1948-1949 empezó a desarmarse este modelo. Las clases capitalistas y rentistas, así como la política que controlaba los dos partidos históricos, quedaron sobrerepresentados en el Estado y en un comienzo se acomodaron a la dictadura militar (1953-1958).

Importándoles fundamentalmente que el Estado tuviese baja capacidad fiscal extractiva, independientemente de si había o no déficit en las cuentas de la hacienda pública, se pasó a las clases populares *la caja de galletas*.

En efecto, a partir del Frente Nacional (1958-1974) la política social empezó a funcionar como una *caja de galletas* administrada por los políticos profesionales, cada vez más incontrolables, quienes dispensaban la provisión de educación, casa-lote, electricidad, acueductos, vacunas. Paliativos a la pobreza urbana y rural que sirvieron al sistema político para crear y mantener clientelas en barrios y veredas que darían fluidez a un mercado electoral competitivo en apariencia, pero de hecho circunscrito a los partidos Liberal y Conservador y a sus múltiples facciones, movimientos y grupos que jugaban en la arena electoral de lado del gobierno de turno.

Así registramos modestos programas asistenciales que comenzaron a surgir en los comienzos del Frente Nacional como las juntas de acción comunal y las brigadas cívico-militares. Terminaron entretejiéndose a las redes remozadas de clientelismo electoral sobre las que pudieron montarse organizaciones y burocracias como las del Plan Nacional de Rehabilitación a mediados de la década de 1980. En este sentido, los pactos entre los gobiernos y las guerrillas en 1990-1991 y 1994 también estuvieron orientados por una concepción instrumental de la vida política. La *caja de galletas* fue el medio expedito de cooptar guerrilleros y ganar tiempo en cier-

* Historiador. Rector de la Universidad Nacional.

tas regiones o micro-regiones del país. Para los jefes guerrilleros que negociaron la desmovilización de sus fuerzas fue un medio de legitimación y control internos.

El continuismo colombiano genera en las clases dirigentes y en las medias prósperas una mentalidad excluyente, de *neo-apartheid*, que encuentra su razón de ser en la exclusión y segregación implícitas en el modelo de economía política. Se supone entonces que la exclusión de los sectores populares, rurales y urbanos de los bienes de la modernidad económica y de la ciudadanía puede paliarse administrando a cuenta gotas y desde arriba. Sobre todo después del 9 de abril de 1948 cualquier manifestación de protesta desde abajo ha sido vista con desconfianza, llegando a inspirar miedo en las clases gobernantes y la respuesta inicial suele ser de tipo policivo, penal, militar.

En el proceso de modernización colombiano se rompieron los lazos premodernos de solidaridad entre clases, pero aquí no fueron reemplazados por los vínculos igualitarios de la ciudadanía política. La alternativa ofrecida por nuestra república oligárquica ha sido de partida doble: de un lado, el clientelismo electoral modernizado y, del otro, el funcionamiento de lo que el sociólogo y economista Wilfredo Pareto denominó la circulación de élites. El funcionamiento del proceso electoral exige reconocer, valorar y emplear el talento político individual, ese bien escaso en las sociedades, sin tener en cuenta el origen social de sus portadores.

La geografía de guerrillas, paramilitares, cultivos ilícitos, rutas del contrabando, es la geografía de la colonización de la segunda mitad del siglo xx. La extraordinaria historia de las colonizaciones de este país, colonizador por excelencia, es la historia de millones de vidas que han buscado rehacerse en condiciones económicas y sociales adversas, quizás menos opresivas aunque menos solidarias que las de sus comunidades campesinas de origen. Por eso no debiera sorprender que guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes y contrabandistas hayan encontrado respaldo en las poblaciones de colonos individualistas cuya atomización es más acusada si consideramos que en la frontera agraria la gente proviene de todos los rincones del país; sin olvidar, además, el aspecto que se refiere a la baja institucionalidad que caracteriza la adjudicación de

los derechos de propiedad en las zonas de colonización, a la violencia cotidiana y a la ausencia de autoridad.

Por último, enfrentamos la peculiar dinámica social que desencadena el conflicto armado. Los que parecían meros residuos del viejo patriarcalismo y de la cultura política binaria dicotómica, omnipresente en La Violencia, vuelven a ganar centralidad. La guerra irregular termina imponiendo una lógica del terror sobre la población civil, que tiene una salida espeluznante en las corrientes de desplazados. Aquí se corroen los precarios tejidos sociales y los tenues lazos entre autoridad y población. Al punto que los campesinos no siempre consiguen distinguir por el uniforme quién es soldado, guerrillero o paramilitar. “Uno no los ve, dice un campesino, porque uno desde que oye decir que viene un grupo de paramilitares, o que viene una tropa de ejército o lo que sea, uno no espera para mirar. Porque uno no tiene la seguridad de si vienen a conversar con uno o si vienen es a matarlo”^{**}.

En suma, y volviendo al inicio, lo que diferencia a nuestro país de otros latinoamericanos no es la exclusión como tal, o la inseguridad ciudadana en las grandes ciudades y en los campos, o la desigualdad social creciente, sino la ausencia de una clase dirigente capaz de gobernar el Estado, de tramitar los procesos complejos de construcción de ciudadanía y de dar curso al sentimiento de que todos somos colombianos.

^{**} María Victoria Uribe, 1998, “Entre la parodia y el simulacro. Interacciones entre ejército, guerrilla y paramilitares en Colombia”, ponencia presentada en el Seminario internacional Violencia Política, Desplazamiento Forzado y Alternativas de Paz en Colombia, ICAN, Bogotá, agosto 10 al 13.

presencia simultánea en mucho explicarían la singularidad del “caso” colombiano con sus grandes defectos y sus virtudes históricas. La virtud de ser una democracia estable en medio de frecuentes dictaduras (porque el poder en Colombia está muy fragmentado), la virtud de un crecimiento económico modesto pero sostenido (porque el país cuenta con muchos “motores” alternativos) y la virtud de una rica diversidad regional y cultural. El defecto de una exclusión y una desigualdad social muy intensas, el del fácil recurso a la ilegalidad (incluyendo —¡de qué modo!— el narcotráfico) y, claro está, el de la propensión a la violencia política y social.

Este Informe no es lugar para presentar la prolija sustentación empírica que piden los asertos anteriores². Pero vale ahondar un poco sobre la idea central: la fragmentación y recortada visión de las élites colombianas. Como en el caso de la revolución, hay un cierto núcleo duro de saber acerca del asunto, núcleo que está bien expresado en un texto clásico de Charles Tilly: “La formación de los estados nacionales no fue una experiencia de élites modernizantes que articularan las demandas de las masas y se enfrentaran a los titulares tradicionales del poder para satisfacer esas demandas. Lejos de ello. Nuestro estudio (que reunió a ocho gurús de la sociología histórica) descubrió un mundo donde pequeños grupos de hombres hambrientos de poder lucharon contra muchos rivales en la búsqueda de sus propios fines, e inadvertidamente promovieron la formación del Estado nacional y la inclusión gradual de los sectores populares” (1975: 635). En efecto: los derechos políticos, económicos y sociales no se extienden de manera gratuita; son contraprestaciones que ofrecen sectores emergentes de la élite a cambio de apoyo para derrotar el poder establecido; y este proceso de ampliación de la ciudadanía avanza hasta tener una sociedad incluyente y unas élites que por propio interés, “piensan en todos”.

A la inversa, en el caso colombiano, la fractura regional y el Estado débil (o sea sin mucho que ofrecer) se sumaron a la fragmentación del movimiento popular y a los mecanismos verticales, segmentarios o personalistas de control social (la encomienda, la hacienda, el clientelismo, la “palanca”, etc.) para frenar en un nivel comparativamente bajo el

proceso *colectivo* de inclusión o extensión de la ciudadanía. En cambio habría movilidad o ascenso *individual*, de suerte que personas de distinto origen ingresan a las élites económicas o políticas por métodos legales o —cómo no— ilegales; y así, más que una “clase dirigente”, tenemos una serie de élites inconexas, personas que “sólo tienen en común el club” (Deas, 2002).

Hagamos aquí una pausa para atar algunos cabos. Igual, digamos, que Brasil, Perú, Bolivia o Venezuela —aunque quizá más que ellos— Colombia tiene una historia de colonos y fronteras donde pueden anidar ejércitos no estatales; pero en el país no hubo o fue más débil el “momento populista” (digamos, el de Getulio Vargas en Brasil, el de Velasco Alvarado en Perú, el de la revolución boliviana de 1952 o el del *boom* petrolero en Venezuela). De hecho, valdría decir que el momento López Pumarejo-Gaitán fue el último intento de inclusión masiva; la violencia social, que de uno u otro modo venía crujiendo desde los años 20, reventó al detenerse la Revolución en Marcha y rápidamente se desvió a La Violencia. Y en este punto entronca la guerrilla actual con su fracaso como proyecto revolucionario, como entronca la continuada incapacidad del Estado y de las élites colombianas para encontrar la salida del conflicto. En términos analíticos, diríamos que la geografía fue una condición necesaria, el frenazo al proceso de inclusión social fue el precipitante, La Violencia fue el inicio y la desarticulación de las élites el sostén de un conflicto tan excepcionalmente complejo y prolongado.

En términos más específicos, aunque breves por necesidad, se podrían enunciar ocho vínculos negativos entre la conformación-orientación de las élites y la evolución del conflicto armado en Colombia:

a. *Falta de perspectiva*. Unas élites que comprensiblemente invierten la energía en avanzar su carrera personal —puesto que los proyectos colectivos son tan débiles— tienden por eso mismo a no ver el conjunto y a ser cortoplacistas. De hecho, durante mucho años la “clase dirigente” no vio el conflicto armado sino una matazón lejana de campesinos embrutecidos por el sectarismo; y cuando, como se dirá en el Capítulo 4, el conflicto golpeó al centro del sistema políti-

2. Las ideas anteriores, igual que los comentarios sobre el sistema político colombiano a lo largo del capítulo, se desarrollan en un trabajo de Hernando Gómez Buendía, *Colombia y su encrucijada*, Colciencias/ Universidad del Rosario (en preparación).

co, la dirigencia empezó a ensayar fórmulas simplistas, improvisadas y ciclotímicas, un gobierno le apuesta a la paz negociada pronta y fácil, y el que sigue a un triunfo militar fácil y pronto, o viceversa. Por no apreciar las distintas facetas del problema, se usan remedios parciales o sesgados; por no poder mirar más allá del cuatrienio, falta política de Estado y sobran activismos de gobierno.

La falta de perspectiva fue especialmente dañosa en los momentos que marcaron puntos de inflexión en el conflicto. Así ocurrió en el tránsito de la autodefensa campesina a la guerrilla comunista: antes que pedir la revolución, los colonos de la época reclamaban *más presencia* del Estado (acceso al mercado, titularización, etc.); y así, lo que hubiera podido resolverse con una buena gestión agraria, acabó siendo una insurgencia comunista en pleno auge de la Guerra Fría (Recuadro 1.3). O así ocurrió con la escalada del conflicto durante los 90, que ante todo obedece al narcotráfico: pues los dos males ya eran obvios y graves durante los 80 pero no se hizo nada para evitar el contagio claramente previsible.

b. *Débil sentido de lo público.* Mucho se ha escrito sobre el predominio de intereses particulares en la política y en la esfera pública, pero quizá un *graffiti* logró sintetizarlo: “el sector público es el sector privado de los políticos”. Para añadir otra exageración: quizá porque la democracia electoral en un país con pobreza extendida implica clientelismo, el sistema político colombiano es altamente clientelista. Esto a su vez implica que los políticos no se dediquen en realidad a la política —es decir, a representar fuerzas sociales alternativas y a darle rumbos alternativos al país—; se dedican más bien a administrar empresas electorales. Tales empresas consisten —en otra caricatura— en repartir favores entre los votantes (“clientelismo”), repartir puestos entre los activistas (“patrimonialismo”) y repartir contratos o licitaciones entre los financistas (“mercantilismo”).

Semejante manera de “hacer política” incide sobre el conflicto al menos en tres vías. Por la de la exclusión: dado su alto costo unitario, el clientelismo deja por fuera del sistema político a mucha gente, tal vez también a muchos rebeldes potenciales. Por la de no convocar: al trivializar la política y sus discursos, el clientelismo cierra el paso a ideólogos y fuerzas sociales cohesionadas. Y por la vía de la corrupción; la mezcla de mercantilismo para los de arriba, patrimonialismo para los del medio y clientelismo para los de abajo masifica la cultura de apropiación privada de lo

público, que por un lado distrae recursos muy cuantiosos del gasto social, por otro deslegitima el sistema político y aún, por otro, da un pretexto a la acción de los violentos.

c. *Desentendimiento.* La fragmentación de las élites crea la idea en cada subsector de que otro está haciendo las cosas o debería estarlo; y esto refuerza la tendencia natural a evadir los costos de los llamados “bienes públicos”, que uno puede disfrutar aunque no pague. El prototipo de tales bienes es la seguridad ciudadana, y la muestra más clara del desentendimiento de las élites es la escasez de jóvenes de clase alta en las Fuerzas Armadas: el problema no es de ellos sino de alguien anónimo que deberá morir por defenderlos. Es más: aunque achaquen todos sus males al conflicto y aunque exigen que el Estado lo cure de raíz, las élites colombianas son bastante remisas a apechar con el costo: la evasión del impuesto a la renta llega a 33% del recaudo (Misión del Ingreso Público, 2002: 15) y la carga tributaria vale apenas 11,6% del pib. En promedio la carga tributaria en países de alto desarrollo humano es del 22,3% (pnud, 2000), y la de algunos países en conflicto, actual o reciente, es como sigue: Israel (49,9%), Sri Lanka (16,2%), Sierra Leona (10,2%), Perú (14%), Albania (16,6%), Croacia (42,85%), Azerbaiyán (18,2%), Malasia (18,9%), Filipinas (17%), Indonesia (15,6%). (Banco Mundial, 2000; undp, 2000).

d. *Inclusión limitada.* La relación entre violencia y desigualdad social es bastante compleja y controvertida. Por un lado, son muchas las sociedades con altos índices de iniquidad, exclusión o pobreza donde no se da conflicto armado; pero por otro lado en los países prósperos e igualitarios no suelen darse guerras civiles —y en este sentido se diría que la desigualdad es una condición necesaria pero no suficiente de la guerra interna (Gutiérrez, 2001). No es exacto pues decir que “la violencia en Colombia se debe a la pobreza” o a la “injusticia social”; pero tampoco es exacto decir que “la guerrilla no tiene que ver con la miseria”. En los capítulos 2 y 15 se ahondará en esta relación; en este punto, sin embargo, ha de notarse que aquella falta de incorporación de los sectores populares conecta el tema de las élites con el conflicto armado. Y además de la exclusión o la pobreza —que Colombia comparte con países vecinos donde no hay guerra—, éstas tendrían aquí dos caracteres que ayudan a la violencia; uno es la falta de los referentes simbólicos originados en procesos de movilización e incorporación popular masiva (la “ideología de la revolución” en México, Bolivia o Cuba,

RECUADRO 1.3

Queremos una paz sin hambre y sin represión

Manuel Marulanda Vélez*

Huyendo de la represión oficial nos radicamos como colonos en la región de Marquetalia (Tolima), donde el Estado nos expropió fincas, ganado, cerdos y aves de corral, extendiendo esta medida a los miles de compatriotas que no compartían la política bipartidista del Frente Nacional.

El Congreso facultó al presidente y a los altos mandos militares para que nos pasaran la cuenta de cobro por haber enfrentado las dictaduras de Laureano Gómez y del general Rojas Pinilla, a pesar de haber sido nosotros amnistiados e indultados por una ley del Parlamento.

Esperamos ocho años para conocer los resultados, incluida la indemnización de quienes perdieron todo en los departamentos de Tolima, Huila, Cauca, Valle y Caldas. Los tres poderes nunca hicieron nada para materializar los acuerdos y menos aún para aclimatar la paz.

En 1964, a raíz del triunfo de la revolución cubana, el presidente Kennedy diseñó un plan contrainsurgente para América Latina, con el fin de evitar el surgimiento de otras revoluciones en el continente; a estas medidas diseñadas por el Pentágono se les dio el nombre del Plan Lasso, y es dentro de este marco cuando el presidente Guillermo León Valencia le declara la guerra a 48 campesinos de la región de Marquetalia, dirigidos por Manuel Marulanda Vélez.

Ante la inminencia de la agresión gubernamental, estos 48 hombres se dirigieron al propio presidente, al Congreso, a los gobernadores, a la Cruz Roja Nacional e Internacional, a la Iglesia, a las Naciones Unidas, a los intelectuales franceses y demás organizaciones democráticas, para que impidieran el comienzo de una nueva confrontación armada en Colombia con imprevisibles consecuencias. Desdichadamente nadie nos escuchó, salvo la Iglesia, ya que comisionó al sacerdote Cami-

lo Torres Restrepo para que se entrevistara con nosotros, pero los altos mandos militares se lo impidieron. A los pocos días empezó el gigantesco operativo con 16 mil hombres del ejército que utilizaron toda clase de armas, incluso bombas bacteriológicas lanzadas por aviones piloteados por expertos militares gringos, y sólo ahora, después de 34 años de permanente conformación armada, los poderes y la sociedad comienzan a darse cuenta de las graves consecuencias del ataque a Marquetalia.

En aquel entonces, esos 48 campesinos solamente exigían la construcción de vías de penetración para sacar sus productos agrícolas, un centro de mercadeo y unas escuelas para educar a sus hijos, lo que implicaba del Estado una inversión no superior a cinco millones de pesos.

En diciembre de 1990, con el ataque a Casa Verde, mediante bombardeos y ametrallamientos... el señor César Gaviria aniquila toda posibilidad de diálogos encaminados a montar la paz. Con esta nueva agresión el Ejército oficial se apodera de 300 mulas, 70 caballos de silla, 1.500 cabezas de ganado, 40 cerdos, 250 aves de corral, 50 toneladas de comida, destruye puentes de la comunidad, arrasa con las sementeras y quema casas para demostrar el poderío del Estado a través de la fuerza pública. De la misma manera procedieron en 1965 en las regiones de El Pato (Caquetá), Guayabero (Meta), y Riochiquito (Cauca).

* Extractos del mensaje de Manuel Marulanda Vélez, máximo comandante de las Farc-EP, leído por Joaquín Gómez, durante la instalación de las mesas de diálogo, en San Vicente del Caguán, 7 de enero de 1999.

por ejemplo); otro sería el gradualismo de los avances sociales en Colombia, con la creencia asociada de que uno avanzó por mérito individual y no por apertura del sistema.

e. *Maltrato de "la otra Colombia"*. La dispersión y falta de "sentido nacional" de las élites conlleva un tratamiento

aún más inadecuado del país periférico. Por una parte, las élites perciben a esa "otra Colombia" (las zonas de colonización, las minorías étnicas, etc.) como un mundo raro, primitivo, inferior y amenazante que nos llenó de problemas y que debe someterse a disciplina (García, 2003). Por otra la

someten a un régimen de “colonia interna”, sujeta a la voracidad de terratenientes, comerciantes y funcionarios venales que extraen el excedente y lo trasladan a la “metrópoli” (Bogotá, la capital del departamento, la ciudad-*boom* de la zona). Este mixto de desprecio y rebatiña inspira por supuesto estrategias erradas y acciones contraindicadas en los territorios más sensibles al conflicto.

f. *Degradación de poderes regionales.* La privatización del Estado tiende a ser mayor en la región que en la nación y es especialmente intensa en ciertas zonas. Bajo el régimen de hacienda que a su tiempo predominó en los Andes, en el Caribe y en la Orinoquia surgió un “capitalismo de familia” con influencia o control simultáneo sobre la tierra, el aparato electoral, la administración local, la justicia y los cuerpos de seguridad. Este arreglo tradicional —que además fue común a varios países latinoamericanos— perdió sus tintes, digamos, “paternalistas”, a medida que las tierras pasaban a manos de narcotraficantes y jefes guerrilleros o paramilitares. Las élites nacionales, dispersas, distraídas o cómplices, no le pusieron coto a este proceso que habría de entregar varias regiones de Colombia al maridaje entre señores de la guerra y autoridades locales, con el uso creciente de la fuerza para fines privados y la penetración mafiosa del sistema político (partidos y Congreso) de abajo para arriba o de la “periferia” al “centro”.

g. *Élites y paramilitares.* Más que por una ciudadanía universal y vigorosa, podría decirse que la democracia colombiana existe “por empate”: ningún sector de la élite logra imponerse sobre el resto. Esto corresponde al carácter transaccional y gradualista que a menudo se aplaude a nuestra vida política (Posada, 1998), pero igual corresponde a la heterogeneidad del bloque de poder y de las coaliciones de gobierno. En estas circunstancias la extrema derecha, igual que otros segmentos de la élite, tiene unos espacios y unos modos de influir sobre determinadas instancias del gobierno central, las corporaciones públicas, el aparato judicial, las administraciones locales, los gremios, los medios de comunicación y la opinión pública nacional e internacional.

Comoquiera que sea, los “halcones” dispuestos a financiar o promover la guerra sucia son una minoría dentro de la élite y por eso no es válido afirmar, como lo hace la guerrilla, que el paramilitarismo en Colombia sea “una política de

Estado”. Pero esto para nada niega que ciertos funcionarios, algunos mandos militares, determinados políticos e incluso grandes empresarios —lo admite Carlos Castaño (2001: 115-118)— patrocinen o cohonesten con la actuación de grupos paramilitares. Los apoyos de arriba ayudan a explicar porqué las autodefensas regionales logran cierto grado de articulación y visibilidad nacional, o por qué el paramilitarismo creció en respuesta a los diálogos de paz con la guerrilla y a los intentos de reforma o apertura del sistema de los últimos veinte años (Romero, 2003).

h. *Militar y no político.* Al interior del aparato estatal, la democracia por empate se plasma en el “pacto de reparto” o régimen de “compartimentos estancos”, que consiste en entregar cada esfera de gestión (la política económica, la administración de justicia, la política social, las relaciones exteriores, etc.) al sector interesado de la élite para que la admi-

Aunque achaquen todos sus males al conflicto y aunque exigen que el Estado lo cure de raíz, las élites colombianas son bastante remisas a apechar con el costo: la evasión del impuesto a la renta llega a 33% del recaudo.

nistre en forma autónoma. Este mecanismo operó también respecto del conflicto, cuyo manejo fue entregado a las Fuerzas Armadas y su círculo —con una implicación importantísima: el conflicto entendido como problema militar, y no como el asunto esencial de la política.

Se dijo, en efecto, que inicialmente La Violencia fue un conflicto entre los dos partidos tradicionales. Es pues comprensible que, tras pactar la rotación y el reparto pacífico del poder entre liberales y conservadores, los dirigentes del Frente Nacional pensaran que el problema político detrás de la violencia ya estaba resuelto, y que sus remanentes eran el bandidaje y la delincuencia rural que suelen darse tras una “guerra civil” en cualquier lugar del mundo. A partir pues de 1957, y de manera casi invariable, el Estado ha entendido la insurgencia como un problema de “orden público” —más propiamente, de “desorden público”. Esta lectura era altamente compatible con otro pacto implícito del Frente Nacional: los militares devolvían el poder (que ejercían desde el golpe de Rojas en 1953) y se retiraban de la política a cambio de no ser sometidos a juicio por sus actuaciones bajo la dictadura y de mantener jurisdicción exclusiva sobre las cuestiones de “orden público”.

La guerra como un problema puramente militar, sin conducción política. Medio país —el centro— en relativa paz, haciendo *business* —y, más notable, *politics*— *as usual*. El otro medio país —la periferia— confiado a las Fuerzas Armadas para que impusieran el orden.

Pero este arreglo cómodo para la “clase dirigente” tenía el doble defecto de ignorar las dimensiones extramilitares del conflicto y de quitar eficacia a la acción militar. La “exclusividad” a las Fuerzas Armadas para atender el conflicto reforzó su tendencia a ser un *ghetto*, debilitó el control civil, agravó las suspicacias recíprocas, las aisló del medio donde debían triunfar, las hizo sentir abandonadas por la opinión y el “establecimiento”, las acercó de rebote a la derecha política, las hizo más sensibles al influjo directo de Estados Unidos y sus prioridades, redujo su motivación de lucha, toleró su burocratización³ y le dio cabida a la corrupción⁴.

Esta visión del conflicto como un asunto criminal y periférico se mantuvo intacta durante mucho tiempo y aún predomina en la actitud del Estado y las élites. En efecto, durante 25 años no se ensayó sino la acción armada para eliminar a los “bandoleros” (no se hablaba de “guerrilleros”) y apenas en 1982 el presidente Betancur admitió que la guerra no se debía sólo a “causas subjetivas” sino que había “causas objetivas”. El gobierno siguiente impulsó el Plan Nacional de Rehabilitación (pnr) para atender los municipios en zonas de violencia; y Andrés Pastrana llamó a su Plan de Desarrollo *Cambio para Construir la Paz* en reconocimiento de que la guerra debería ser tema central de las políticas públicas.

Pero, además de tardío, el reconocimiento ha sido parcial y más bien retórico. Y esta no politicidad del conflicto se confirma, a los ojos del Estado y las élites, en tanto la insurgencia carece de simpatía o apoyo masivo, en tanto no plantea la amenaza de un alzamiento popular, en tanto —para insistir— la guerrilla es marginal al sistema político.

La guerrilla entonces se fue quedando al margen de la política y los políticos se fueron desentendiendo de la guerrilla. El resultado ha sido agrandar la distancia entre dos mundos y dos modos de pensar, de modo tal que el diálogo

eventual entre uno y otro parecerá un encuentro cuando es un desencuentro. Por eso en El Caguán bajo Pastrana, y antes en Caracas-Tlaxcala bajo Gaviria, y antes en La Uribe bajo Betancur, se sucedieron largas conversaciones de sordos.

El conflicto no ha sido tratado siempre o exclusivamente como asunto de “orden público”. En los nueve procesos de desmovilización exitosos del período Barco-Gaviria se acordaron garantías políticas y ayudas de reinserción. Después de 1964 se han expedido tres leyes de amnistía, se ha extendido el indulto en cinco oportunidades y se han concedido 153 rebajas de penas. Entre 1980 y 1998, cada presidente inició diálogos con la Farc o el eln, y su consiguiente “estatus político” fue formalizado por cuatro de ellos (Betancur, Gaviria, Samper, Pastrana).

Pero ninguna guerrilla —desmovilizada o existente— ha logrado imponer o negociar reformas substantivas; y ningún presidente, candidato o directorio político ha planteado claramente las reformas “objetivas” que estaría dispuesto a convenir con la insurgencia. Pese a que está destruyendo el país, la guerra no ha entrado aún a la política.

E. Y sin embargo

La interpretación del conflicto aquí propuesta podría prestarse a tres malentendidos que conviene despejar desde un principio. Primero: ni su carácter esencialmente campesino en un país predominantemente urbano, ni su falta de apoyo masivo significan que los grupos armados carezcan de proyectos políticos. Segundo: el hecho de que el Estado no haya podido resolver el conflicto no significa que hayan faltado los esfuerzos y los logros. Tercero: que el conflicto se asiente en la “periferia” geográfica y política, no significa que el “centro” deje de ser la fuente, el objetivo y, cada día más, el escenario, del mismo. Veamos.

I. Proyectos políticos

Las guerrillas colombianas, sin excepción, han adoptado un programa político, se han aliado y dividido por creencias

3. Aunque la situación ha comenzado a cambiar bajo el Presidente Uribe, en las Fuerzas Armadas colombianas hay seis funcionarios administrativos por cada operativo, cuando en Estados Unidos la proporción es de uno a tres (Richani, 2002: 46).

4. Aunque no existen datos agregados sobre el particular, son frecuentes los episodios de corrupción entre oficiales, tropa o civiles adscritos que denuncia la prensa; el efecto de estas prácticas sobre las filas y sobre la moral de combate es por supuesto desastroso.

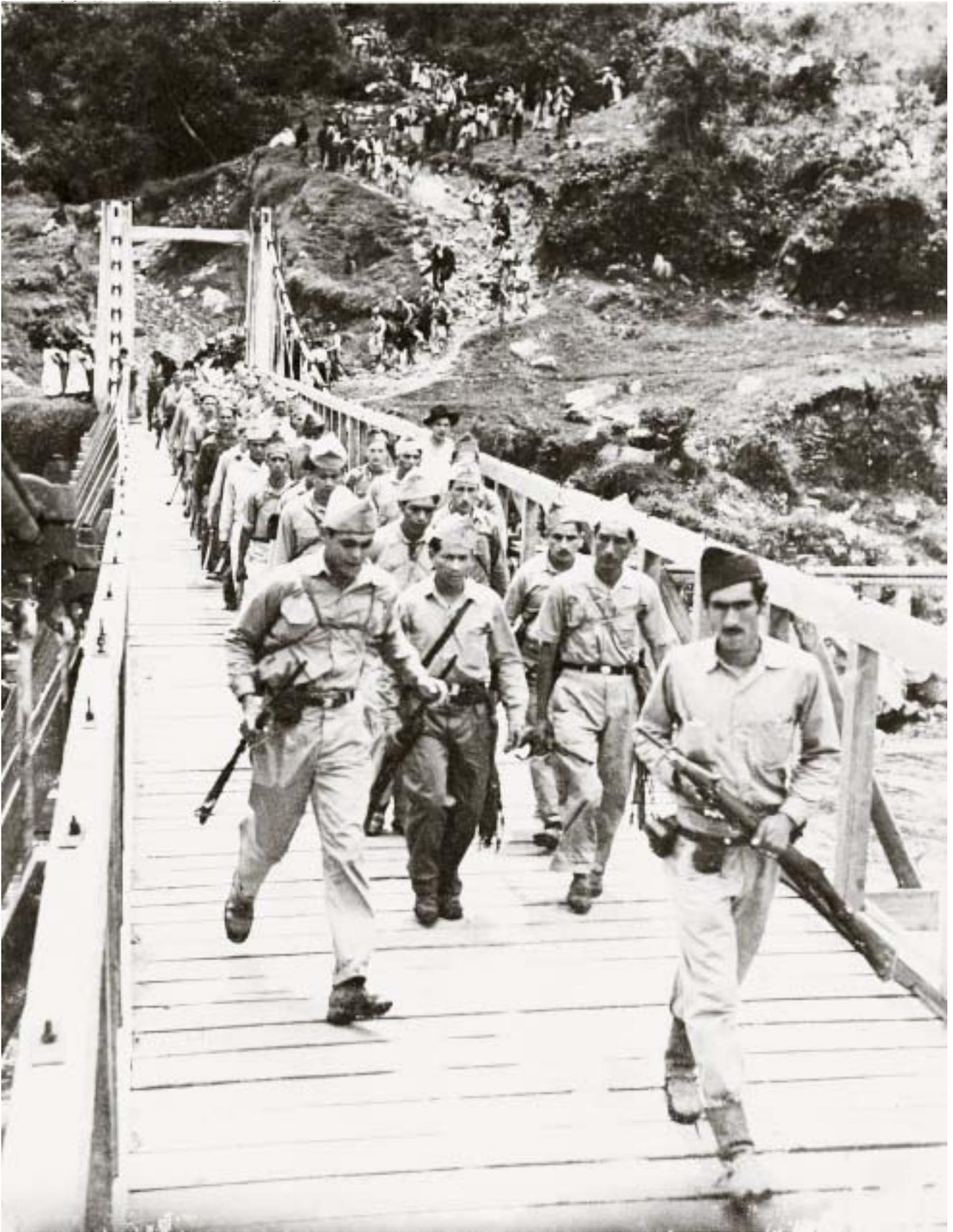


Foto 1.4 Columna de Villarrica. Pacto de Paz en Cabrera, Cundinamarca, 1953.

políticas, han hecho proselitismo y “trabajo de base”, han creado o contado con un movimiento político desarmado, han participado en diálogos y acuerdos con autoridades nacionales o locales y con organizaciones políticas diversas. Es más: sus militantes o, en todo caso, sus dirigentes se autodefinen como revolucionarios, y este sólo hecho importa porque la idea que cada quien tiene de sí mismo —verdadera o falsa, justa o injusta— influye en forma decisiva sobre sus actuaciones.

De manera por demás esquemática, se podría hablar de tres momentos en la ideología de las Farc, advirtiendo que cada uno deja ecos en el siguiente y que se trata de “acentos” dentro de un discurso bastante monolítico:

a. El agrarismo radical, que se mantuvo hasta los 60 y que pedía garantías políticas, indemnización para los campesinos desplazados, reforma agraria e inversión pública en el campo

b. El marxismo-leninismo línea urss, que dominó hasta comienzos de los 90, en una versión acartonada y militarista para la cual “el poder nace del fusil”.

c. El bolivarianismo, que se acentúa tras la caída de la urss, donde reviven y se actualizan ciertas ideas gruesas del Libertador (latinoamericanismo, antiimperialismo, militarismo, intervencionismo económico, etc.).

No menos, a su propia manera, el discurso de las Farc ha ido recogiendo ciertos temas con fuerza en la opinión pública, como decir el anticlientelismo, la denuncia de prácticas y funcionarios corruptos, la resistencia a la globalización y al neoliberalismo, la defensa de la descentralización y de la democracia participativa.

Con matices, tensiones —e incluso enfrentamientos— el ideario político de las Farc ha sido compartido por sus socios desarmados: el pc, en una relación ambigua, cambiante y prolongada; la up, fruto de la apertura electoral de los 80 y atrocemente diezmada; y el Movimiento Bolivariano, partido clandestino de los últimos años.

Sin una ideología compartida no podría explicarse la sostenida unidad interna de las Farc, pese a su crecimiento numérico y a la creciente degradación de la guerra. Esa ideología se encarna y se refuerza en prácticas institucionales y en una “cultura organizacional” que incluye mitos (la “Co-

lumna de marcha”...), héroes (Bolívar, Jacobo Arenas...), ritos (sesiones de autocrítica, juicios revolucionarios), tradición de padres a hijos guerrilleros, escuelas de formación e indocinamiento continuado (Ferro y Uribe, 2002).

Lo dicho para las Farc básicamente vale para otras organizaciones guerrilleras, con una salvedad significativa. Aunque todos los grupos se inspiran en el marxismo, cada guerrilla es una “secta” nacida de las divisiones en el “campo socialista”: la línea china (epI), la cubana (eIn), la soviética (Farc). Separadas por tesis substantivas y concepciones estratégicas, no menos que por odios cultivados al calor de una historia compartida, estas sectas llegan a veces a choques militares, a veces coexisten y otras veces cooperan sobre el terreno o constituyen alianzas frente al Estado (la “Coordinadora guerrillera Simón Bolívar” fue el intento más reciente).

Pero ninguna guerrilla —desmovilizada o existente— ha logrado imponer o negociar reformas substantivas; y ningún presidente, candidato o directorio político ha planteado claramente las reformas “objetivas” que estaría dispuesto a convenir con la insurgencia. Pese a que está destruyendo el país, la guerra no ha entrado aún a la política.

El eIn, en particular, nació en contrapunto a la idea, por entonces ortodoxa, de la guerrilla como simple autodefensa campesina: la revolución socialista no vendrá si no es jalada por una vanguardia político-militar y por eso el primer punto de su primer manifiesto era “la toma del poder para las clases populares” (1965: 117). De aquí se siguen diferencias con las Farc, que pueden resumirse en que éstas son más un “ejército revolucionario” mientras aquel es más un “partido en armas”; las Farc están cerca de los colonos y el eIn de los sindicatos; las unas son agraristas y el otro es petrolero; el uno, si se quiere, es más político, las otras más militares. Pero en ambos hay un proyecto revolucionario, unas creencias que unifican y *en algún grado* contribuyen a moldear la vida interna de la organización, sus relaciones con la comunidad, sus prioridades y sus métodos.

Sin que aprueben los métodos de la guerrilla, simpatizan con ella o haya siquiera oído sus discursos, también es indudable que muchos colombianos profesan una ideología justiciera o cultura de reivindicación más o menos explícita o borrosa. La realidad social justifica por supuesto el descontento, da pie al resentimiento y alimenta la actitud

contestataria. En este sentido, pues, la guerrilla forma parte de una matriz que abarca mucho más que sus combatientes, sus redes de apoyo y sus simpatizantes —lo cual, como dirá el Capítulo 16, es fuente de confusiones trágicas.

Otra muestra de la confusión es el hecho de que los paramilitares apelen a esa misma cultura de reivindicación para validarse como proyecto político; la plataforma de las auc, por ejemplo, demanda reforma agraria, reforma urbana y otras medidas redistributivas. Más precisamente, esta organización se autodefine como un “movimiento político-militar de carácter antisubversivo en el ejercicio del uso al derecho de la legítima defensa que reclama las transformaciones del Estado, pero no atenta contra él” (auc, 1997). Así, aunque los paramilitares surgen como respuesta puramente local y militar a las guerrillas, luego buscan cierta unidad nacional, adoptan un discurso ideológico, ganan apoyo de opinión e incursionan en la política mediante sus propios aparatos desarmados (como lo fue el Movimiento de Renovación Nacional, Morena) o el patrocinio discreto de ciertos candidatos. En este sentido más limitado vale pues decir que las autodefensas son una fuerza política, cuyas ideas *de algún modo* se reflejan en sus estrategias y sus actuaciones.

2. Esfuerzos y logros

Sería muy injusto —y además muy erróneo— dejar en este punto la impresión de que el Estado no haya hecho nada para resolver el conflicto, de que no se haya logrado nada, o de que todas las élites sean igualmente culpables del fracaso. En este Informe, el lector hallará referencias incontables a lo que se ha intentado y lo que se ha logrado por acción de los gobiernos, las élites —y también, de la gente del común— por atender cada faceta del conflicto. Para dar apenas un primer brochazo, subrayemos que, a pesar de todo, Colombia ha logrado mantener su democracia y su respeto básico al Estado de derecho, o que hubo crecimiento económico y mejoría social durante casi cada año de estas cuatro décadas. Específicamente respecto del conflicto, subrayemos que el Estado ha evitado que la insurgencia avance a la “guerra de posiciones”, que haya un centímetro del territorio donde la fuerza

pública no pueda ingresar, o que la guerrilla gane simpatía interna o internacional; el gasto militar ha aumentado de modo sustantivo, las Fuerzas Armadas se han modernizado, la inversión pública y la presencia del Estado en regiones de conflicto se han multiplicado, la descentralización ha progresado más que en el resto de América Latina, la Constitución del 91 abrió horizontes y espacios para “democratizar la democracia”, se han dado varios procesos de diálogo y varias desmovilizaciones exitosas, se han salvado miles de vidas gracias al heroísmo callado de soldados, policías, gestores

Las guerrillas colombianas, sin excepción, han adoptado un programa político, se han aliado y dividido por creencias políticas, han hecho proselitismo y “trabajo de base”, han creado o contado con un movimiento político desarmado, han participado en diálogos y acuerdos con autoridades nacionales o locales y con organizaciones políticas diversas.

de paz y gente —mucha gente— del común. Es otra vez, la paradoja de Colombia: un país lleno de creatividad y de pujanza, un país que no se rinde pero que no ha podido dejar atrás el llanto.

3. El conflicto y el centro

Si algún lector recibió la impresión de que hay “dos Colombias” separadas, de que el centro puede entenderse sin periferia o viceversa, nos afanamos a corregir el malentendido: esta Colombia y “la otra” son arte y parte de un sólo conflicto que se alimenta de ambas, se expresa en ambas y necesita resolverse en ambas. De entrada, la distinción entre “centro” y “periferia” es apenas un recurso conceptual y el límite geográfico entre los dos es —lo habrá sentido el lector— cada día más borroso. Es más: aunque el conflicto exista *principalmente* en la “periferia”, su raíz, su motor y su objetivo están *principalmente* en “el centro”. Se enuncian, por ahora, dos conexiones importantes:

- Con índices de pobreza rural que han ido desde 40% hasta 87% en los últimos treinta años, con desempleo urbano entre 13% y 21%, con un sector informal o de rebusque que ocupa dos de cada tres trabajadores, las puertas están abiertas para que campesinos y marginales de la ciudad migren en busca de una vida mejor o menos peor en esa “tierra nueva” que ofrece ser la frontera. Y así, la dureza del

conflicto no ha sido óbice para sostener el proceso de colonización reseñado al comienzo del capítulo. De hecho, la población en los departamentos eje de “la otra Colombia” (Meta, Arauca, Guaviare, Casanare, Amazonas, Putumayo, Guainia, Vichada) aumentó de 342.304 en 1964 a 1.866.853 en el 2000 de acuerdo con las proyecciones del Dane.

- El límite supuesto entre las “dos Colombias” se ha borrado ante todo porque ninguna persona que resida en el territorio nacional está hoy exenta de sufrir el conflicto en carne propia: cilindros de gas, bombas, asesinatos, secuestros o extorsiones se dan en cualquier vereda, pueblo o ciudad. Pero la omnipresencia física del conflicto no es incompatible con su marginalidad política. Primero, porque la gran mayoría de la gente vive la “guerra” como inseguridad o amenaza criminal, no como confrontación o como esperanza. Segundo, porque no hacen falta muchos sino pocos individuos armados para causar daño, alarma y conmoción de gran escala; en un país con la extensión y población de Colombia, 32 mil guerrilleros y paramilitares (16.580 de las Farc, 4.500 del ELN y 10.560 de las auc, según los estimativos más autorizados⁵), son más que suficientes para llevar la guerra a todos los rincones, aunque no sean sino siete de cada diez mil habitantes en nuestros campos y ciudades.

Comoquiera se lo defina, el “centro” está pues siendo cada vez más afectado por el conflicto. No sólo porque los

hechos de violencia se extiendan más y más a las ciudades o golpeen más y más a las clases altas, sino por tres mecanismos que serán examinados con algún detalle en próximos capítulos:

- En la mente y en el discurso de muchos insurgentes sigue estando el sueño de la revolución, que necesariamente pasa por la derrota y control del Estado central: la guerra, para ellos, es esencialmente política.

- Más allá o más acá del querer de sus actores, la guerra pasó a tener gran incidencia sobre las relaciones exteriores del país. Esto se debe más que todo al nexo entre los armados y el tráfico de drogas, lo que hace del conflicto un “interés vital” para Estados Unidos. También cuenta la globalización, que hace más sensitivo el flujo de inversiones a los problemas de seguridad local. Y así, para las élites colombianas, la guerra se volvió “política” aunque sus enemigos no sean “políticos” sino apenas “criminales”.

- Sea o no sea política su guerra, las necesidades financieras del grupo armado bastarían para encaminar sus actos hacia el centro, donde se encuentra por supuesto la gran riqueza.

Como meta ideal para los unos, como problema principal para los otros, como sustento económico para todos, el centro está pues en el centro del conflicto.

5. Ministerio de Defensa, consolidado en Presidencia de la República-DNP (2003:17).

Bibliografía y referencias

- auc (1997), *Constitución de las Autodefensas Unidas de Colombia*, Urabá, 18 de abril de 1997, en www.colombialibre.org.
- Banco Mundial (2000), *Informe sobre el desarrollo mundial*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- Barbosa Estepa, Reinando (1995), “Paraestados y crisis institucional en la Orinoquia colombiana” en Javier Guerrero (compilador), *Iglesia, movimiento y partidos: política y violencia en la historia de Colombia*, Tunja, Colección Memorias de Historia, volumen 4, pp. 135-163.
- Castaño, Carlos (2001), *Mi confesión*, Bogotá, Oveja Negra.
- Deas, Malcom (1993), *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- (2002), “Muertos de la risa”, en revista *Semana*, n° 9646, 17 de junio de 2002.
- eIn (1965), Manifiesto de Simacota (7 de enero de 1965), en www.eln-voces.com; también en Corporación Observatorio para la Paz (2001), *Las verdaderas intenciones del eln*, Bogotá, Intermedio Editores.
- Farc (1966), Declaración de la ii Conferencia del Bloque Guerrillero del Sur de Colombia, 22 de abril a 5 de mayo 1966, en *Farc, por la liberación nacional, presencia de la dignidad*, 1966, sin ciudad, sin editor.
- Ferro, Juan Guillermo y Graciela Uribe (2002), *El orden de la guerra: Las Farc-ep entre la organización y la política*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano.
- Foran, John (1997), “The Comparative-Historical Sociology of Third World Social Revolutions: Why a Few Succeed, Why Most Fail”, en John Foran (ed.), *Theorizing Revolutions*, Londres, Routledge, pp. 227-267.
- Garay, Luis Jorge (1999), *Construcción de nueva sociedad*, Bogotá, Tercer Mundo/ Cambio 16 (Libros de la Mesa, n° 2).
- García, Clara Inés (editora) [2003], *Fronteras, territorios y metáforas*, Medellín, Hombre Nuevo Editores/ Iner/ Universidad de Antioquia.
- Gómez B., Hernando (2000), *El lío de Colombia. ¿Por qué no logramos salir de la crisis?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Goodwin, Jeff (1988), *States and Revolutions in the Third World: A Comparative Analysis*, disertación de doctorado, Boston, Harvard University.
- (1997), “State-Centered Approaches to Social revolutions”, en John Foran (ed.), *Theorizing Revolutions*, Londres, Routledge, pp. 11-37.
- Gouësset, Vincent (1998), “El territorio colombiano y sus márgenes. La difícil tarea de la construcción territorial”, en *Territorios. Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, n° 1, agosto 1998-enero 1999, Bogotá, cidcr (Universidad de los Andes).
- Gutiérrez, Francisco (2001), “Inequidad y violencia política: una precisión sobre las cuentas y los cuentos”, en *Análisis Político*, n° 43, mayo-agosto de 2001, Bogotá, iepri (Universidad Nacional).
- Lachman, Richard (1985), “Feudal Elite Conflict and the Origins of English Capitalism”, en *Politics and Society*, vol. 14, n° 3, pp. 349-378.
- (1997), “Agents of Revolution; Elite Conflicts and Mass Mobilization from Medici to Yeltsin”, en John Foran (ed.), *Theorizing Revolutions*, Londres, Routledge, pp. 73-101.
- Melo, Jorge Orlando (1990), prólogo a Alfredo Molano, *Aguas arriba. Entre la coca y el oro*, Bogotá, El Áncora Editores.
- Molano, Alfredo (1990), *Aguas arriba. Entre la coca y el oro*, Bogotá, El Áncora Editores
- (1986), *Selva adentro. Una historia oral de la colonización del Guaviare*, Bogotá, El Áncora Editores.
- (1999), *Siguiendo el corte. Relatos de guerra y de tierras*, Bogotá, El Áncora Editores.
- (1998), *Trochas y fusiles*, Bogotá, El Áncora Editores.
- North, Douglas C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Nozick, Robert (1974), *Anarquía, Estado y utopía*, México, Fondo de Cultura Económica, 2a edición, 1988.
- Posada Carbó, Eduardo (1998), *Colombia: The Politics of Reforming the State*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London.

- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (2003), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo de Desarrollo 2002-2006*, Bogotá, DNP.
- Richani, Nazih (2002), *Systems of Violence. The Political Economy of War and Peace in Colombia*, Albany, suny Press.
- Romero, Mauricio (2003), *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*, Bogotá, Editorial Planeta/ iepri.
- Sánchez, Gonzalo y Ricardo Peñaranda (eds.) (1991), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá, Cerec.
- Sánchez, Gonzalo y Donny Meertens (1983), *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la Violencia en Colombia*, Bogotá, El Áncora Editores.
- Skocpol, Theda (1979), *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Londres, Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (1975), “Western State-Making and Theories of Political Transformation”, en Ch. Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton (N.J.), Princeton University Press.
- undp (2000), *Human Development Report 2000*.
- Uribe, María Teresa (1997), “La negociación de los conflictos en el ámbito de viejas y nuevas sociabilidades”, en *Conflicto y contexto. Resolución alternativa de conflictos y contexto social*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/ Instituto ser de Investigaciones/ Colciencias, pp. 165-180.
- Viera, Gilberto (1965), “Nueva etapa en la lucha del pueblo colombiano”, en *Documentos Políticos*, febrero-marzo.
- Wickham-Crowley, Timothy (1992), *Guerrillas and Revolution in Latin America: A Comparative Study of Insurgents and Regimes since 1956*, Princeton, Princeton University Press.





Expansión: la guerra en las regiones

La marginalidad inicial del conflicto armado tuvo dos consecuencias duraderas y encadenadas. Una que, huérfana o coja de sentido y de futuro político, la guerrilla fue sufriendo una creciente hipertrofia militar; como bien dice un analista, las guerrillas “jugaron a ser ejércitos y no partidos” (Zuluaga, 1995: 129). Otra que, incapaz de derrocar a las autoridades del Estado central, los insurgentes optaron por ir creando otro Estado, el “Estado embrionario” que consiste en ejercer poderes *de facto* sobre la población de las regiones donde operan.

De su lado los paramilitares, como se dijo, son ante todo una respuesta armada regional a la guerrilla: ellos son aún más “locales” que su adversario, en tanto buscan la “autodefensa” de los pobladores o el “limpiar” de guerrillas a su región.

Pero, dadas la cobertura incompleta de la fuerza pública y la escasa presencia del Estado, las organizaciones armadas fueron llegando a más regiones de la periferia e incluso a penetrar el “centro” geográfico —a tal punto que hoy lo tienen prácticamente rodeado—.

Puesto que el peso de la guerra se vive sobre todo en las regiones, que sus modalidades cambian tanto de uno a otro rincón de Colombia, y que muchas de las vías concretas para construir paz deben adaptarse a las peculiaridades y posibilidades locales, el Informe Nacional de Desarrollo Humano (indh, 2003) ha hecho especial énfasis sobre el trabajo con y desde las regiones. La labor de los comités con-

sultivos, los equipos de investigación local y la red de corresponsales se han consignado en una serie de monografías y documentos que el lector interesado podrá consultar en nuestra página <http://www.pnud.org.co/indh2003>.

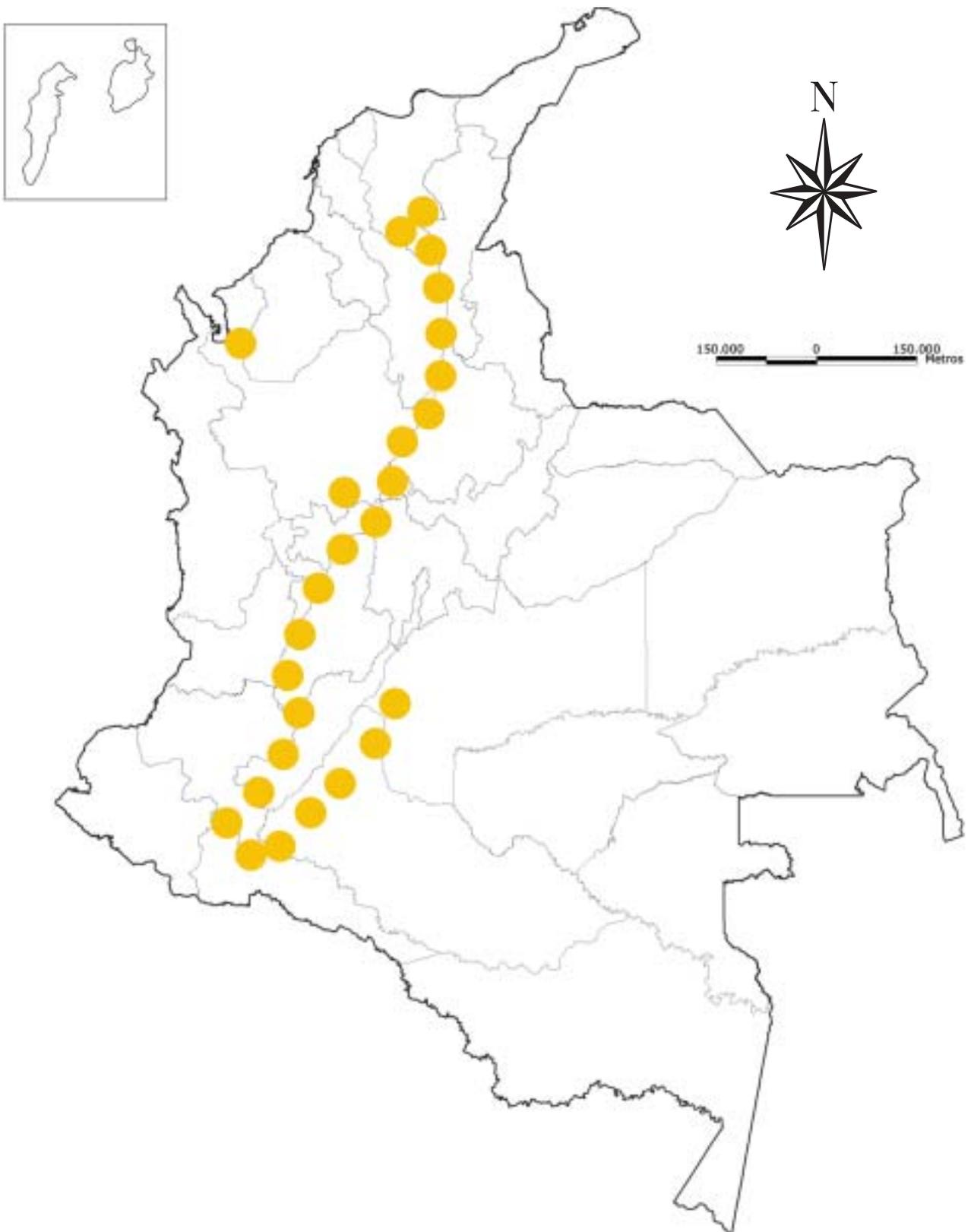
Por ahora y de manera resumida, este capítulo describe la expansión geográfica del conflicto, examina sus determinantes y caracteriza las principales regiones donde se asienta. Tras registrar la creciente cobertura territorial de las acciones armadas y la desigual expansión de las Farc, el Eln y el paramilitarismo, se propone una interpretación de la dinámica regional en función de tres variables: la estrategia global de cada actor, la permeabilidad de las regiones y la búsqueda de riquezas por parte de los combatientes. El capítulo concluye con un intento de caracterizar comparativamente algunas de las regiones más golpeadas.

A. Expansión del conflicto

Aunque parece obvio que el conflicto ha tendido a expandirse con el paso del tiempo, no es fácil precisar “dónde” se ubica o “cuándo” llegó a determinada zona: las mediciones de incidencia o intensidad de la guerra son discutibles, los límites entre “regiones” son borrosos y la movilidad geográfica es connatural a los actores armados. Por eso, si bien los mapas elaborados para este Informe se basan en los mejores indicadores disponibles¹, la intención del ejercicio es más ilustrativa que estadística.

1. El registro más detallado es el número y tipo de acciones armadas por municipios y años que desde 1985 lleva el Observatorio de Derechos Humanos, hoy adscrito al programa presidencial de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República. Este registro incluye combates, emboscadas, ataques a poblaciones, ataque a instalaciones militares, atentados contra la infraestructura y actos de piratería terrestre. Con esos datos el Informe elaboró un conjunto de mapas que permite ilustrar la distribución geográfica y la frecuencia de las acciones armadas. En convenio con el programa y el Dane, los mapas fueron actualizados hasta el año 2002.

Mapa 2.1 Presencia territorial de las Farc en los 70



En efecto, se trata de mostrar a grandes rasgos la secuencia de regiones donde la acción armada ha ido ganando o perdiendo intensidad. Más exactamente, dado que las “acciones armadas” tienden a concentrarse en zonas en disputa, los mapas describirán el *desplazamiento* geográfico del conflicto más que las zonas bajo firme control de alguno de los bandos².

1. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc)

Los 70. Desde su nicho inicial (Pato, Guayabero, Ariari...), las Farc se extendieron hacia el oriente, por los frentes de colonización del Meta, Caquetá, Guaviare y Putumayo, y desplegaron fuerzas a lo largo del río Magdalena, desde sus nacederos en el Huila y sur del Tolima, hasta el Magdalena medio, especialmente Puerto Boyacá (Boyacá), Yondó (Antioquia) y la región del Chucurí (Santander). También crearon muy temprano un frente en Urabá, aprovechando la concentración de trabajadores del eje bananero y el conflicto causado por la distribución de la nueva riqueza (Mapa 2.1).

Durante la primera mitad de la década, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc) movilizó cerca de un millón de afiliados para presionar la reforma agraria prometida por el Frente Nacional. El movimiento actuó en todo el país, pero especialmente en la Costa Atlántica, Magdalena medio, Valle, Tolima, Cauca, Meta, Caquetá y Arauca. De manera por demás significativa, las Farc no encontraron acogida en aquellos municipios donde la organización gremial tuvo más fuerza. Sin embargo, con la crisis de la Anuc en la segunda mitad de los 70, no sólo las Farc, sino especialmente el epl y el enl sustituyeron el liderazgo rural, radicalizaron al campesinado y expandieron su influencia en las regiones donde aquel había sido politizado en pos de la reforma agraria.

El salto de las guerrillas desde las regiones de colonización a las de latifundio tradicional fue pues una consecuencia no intencional de haber frustrado la reforma agraria desde 1972 y haber desorganizado y reprimido el movimiento campesino desde 1975, hechos que abrieron una oportuni-

dad a la insurgencia para capitalizar la frustración popular. El Mapa 2.2 ilustra la frecuencia de los conflictos por la tierra entre 1980 y 1995, que tuvieron lugar en las regiones dominadas por el latifundio ganadero.

Los 80. Bajo la tregua pactada con el gobierno Betancur, las Farc siguieron profundizando su influencia en las regiones de dominio tradicional y abrieron nuevos frentes en la región central del país, para cumplir con la decisión de la vii Conferencia de Comandantes (1982) de acercarse a las ciudades, especialmente a Bogotá, Medellín y Cali. El activismo político de las Farc fue más abierto y muchos simpatizantes salieron de la clandestinidad para apoyar a la Unión Patriótica creada para buscar representación electoral en las áreas de influencia guerrillera.

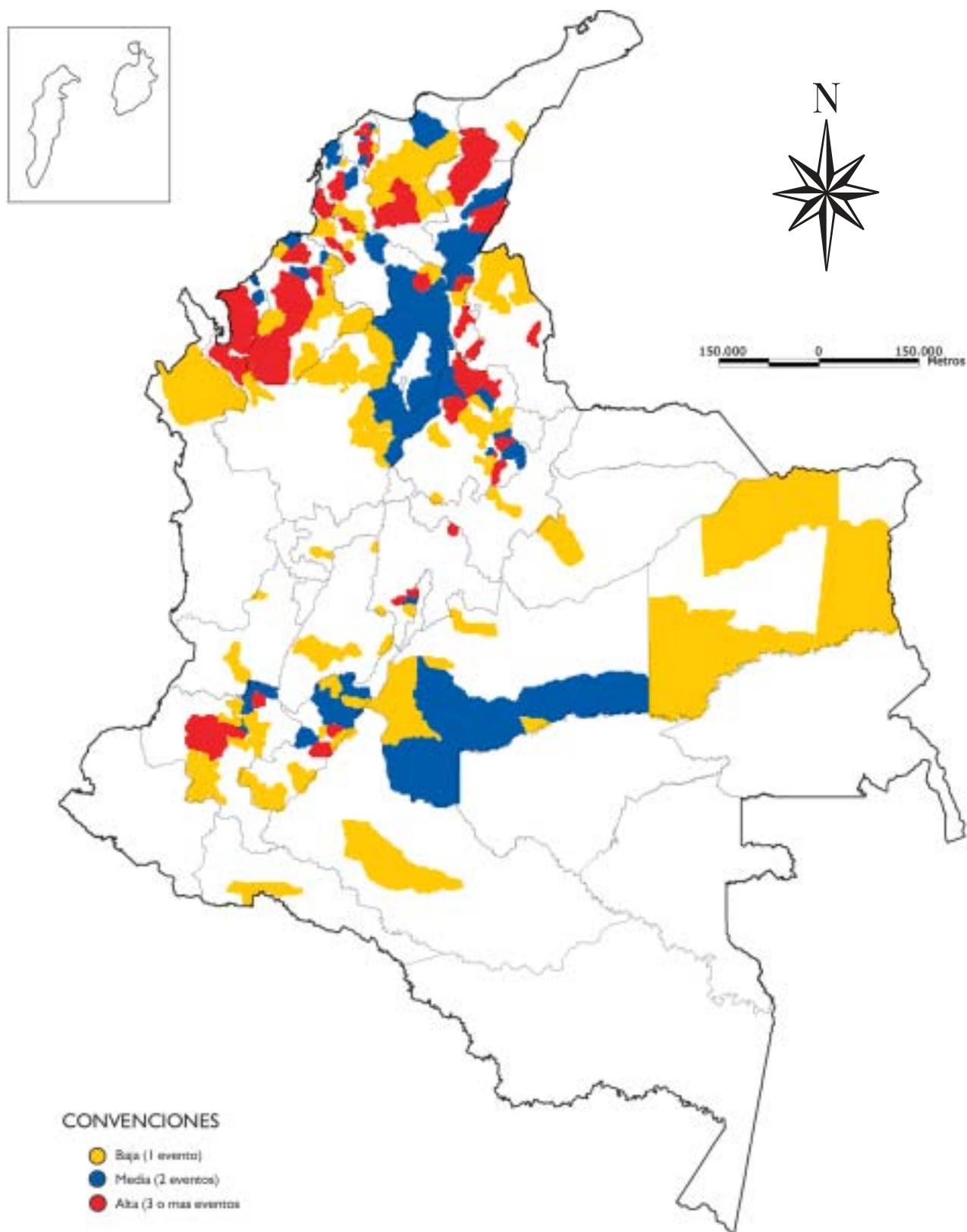
El Bloque Oriental (Meta, Guaviare, Guainía y Caquetá) se encargó de regular el mercado de coca a cambio de un impuesto a los cultivadores y compradores. Durante la segunda mitad de la década, el Bloque libró una guerra contra el grupo paramilitar con epicentro en San Martín, Meta; este grupo eliminó a muchos integrantes de la up en los municipios de la cuenca del río Ariari.

En el Magdalena medio, parte de las guerrillas liberales de los años 50 se habían inclinado hacia las Farc; así, ya en 1964 éstas fundaron su iv Frente, con bases en Puerto Boyacá, Cimitarra, Landázuri, San Vicente del Chucurí, Yondó y otros municipios. A partir de estos inicios, la búsqueda de más recursos o “impuestos de guerra” sobre la ganadería y la minería aurífera llevó a las Farc a expandirse hacia el bajo Cauca antioqueño, para crear un corredor de paso hacia el sur de Córdoba y Urabá. Igualmente extendieron su influencia en un corredor hacia el norte, que unió la ruta del sur del Cesar, pasando por Ocaña hacia la región del Catatumbo (Norte de Santander) y el norte del Cesar, hasta terminar en Magdalena, entre la ciénaga grande y la Sierra Nevada de Santa Marta.

El Bloque Sur operó en las cordilleras del Tolima, en la mayoría de municipios del Huila, en unos pocos del Valle, en el Cauca y en el norte de Putumayo y Nariño. En años más recientes su objetivo ha sido el de asegurar el corredor que va del Amazonas a la región pacífica, el cual es una ruta crítica del narcotráfico.

2. El lector interesado encontrará una secuencia más completa de mapas en la dirección <http://www.pnud.org.co/indh2003>

Mapa 2.2 Frecuencia de conflictos por la tierra 1980-1995



Desde 1982, cuando se hallaron yacimientos petrolíferos en Cusiana y Caño Limón, las Farc comienzan a fortalecer su presencia en Arauca y Casanare, junto con el eln.

Cundinamarca y Boyacá, en la región andina central, tuvieron acción armada de las Farc en sus fronteras con el Magdalena medio y con los llanos orientales. En el páramo de Sumapaz, parte del distrito capital de Bogotá, las Farc han conservado una zona de refugio y corredor de paso desde los frentes del sur hacia la ciudad (Mapa 2.3).

Los 90. En diciembre de 1990 el ejército ocupó el campamento central de las Farc en Casa Verde, municipio de La Uribe (Meta), en la frontera sur del páramo de Sumapaz. Este ataque dispersó al mando central de las guerrillas, las cuales respondieron con un aumento excepcional de los ataques en todas las regiones: mientras en 1990 las Farc habían realizado 280 ataques en 120 municipios, en 1991 realizaron 668 ataques en 243 municipios (Cuadro 2.1). La escalada ofensiva se concentró en tres regiones: el Mag-

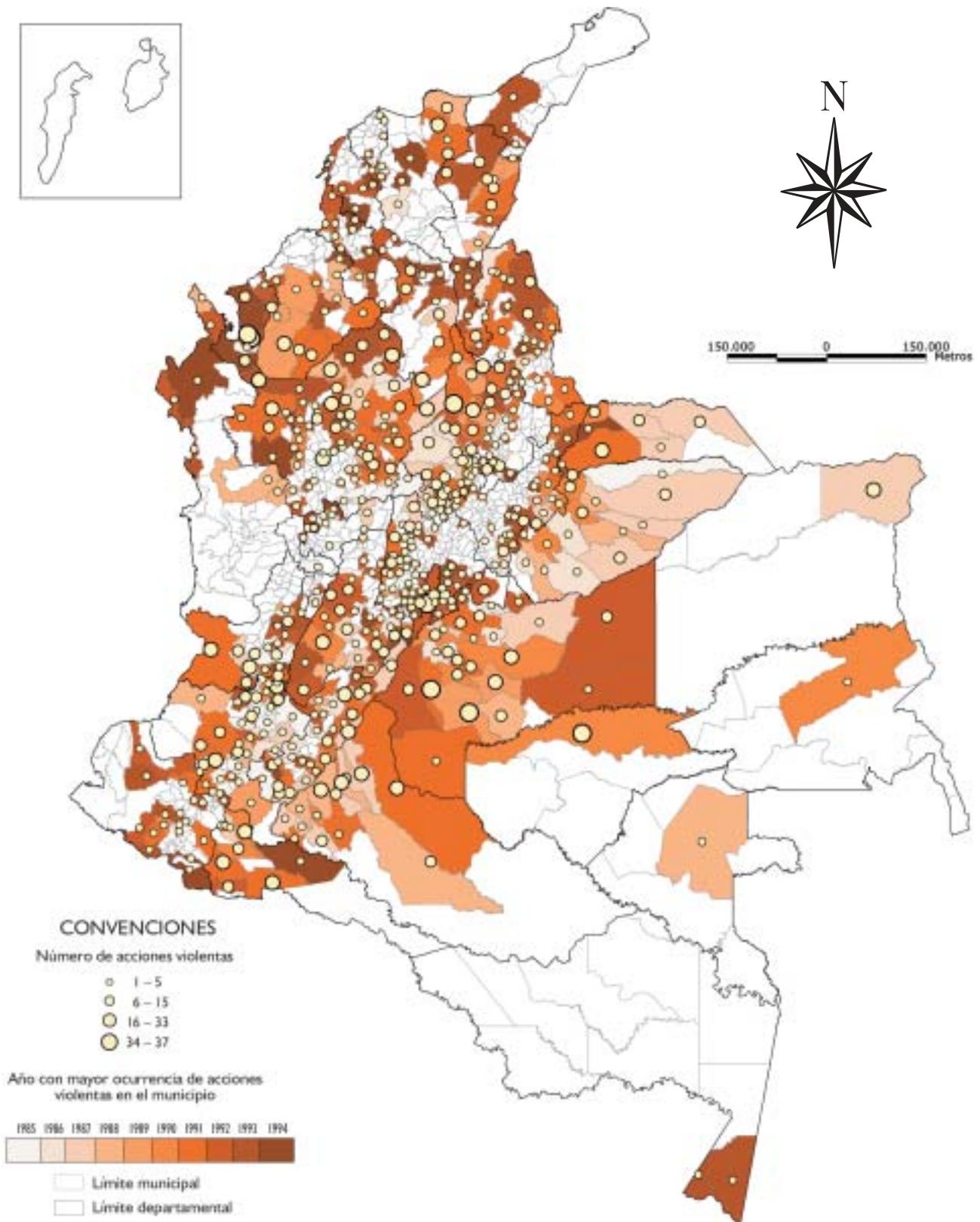
dalena medio, en la confluencia entre Santander, Antioquia, sur de Bolívar y sur del Cesar; en la región de Córdoba, Urabá y noroccidente antioqueño; y en la región donde confluyen Meta, Guaviare y Caquetá, al oriente de la Cordillera Oriental.

A partir de 1991 año de mayor frecuencia de acciones armadas en el Magdalena medio, las Farc comenzaron a disminuir su presencia en la región, sin desaparecer de ella. En Urabá y norte del Chocó sus acciones se incrementaron lentamente entre 1991 y 1994, y se intensificaron desde 1995 hasta un grado máximo en 1997; a partir de entonces, aunque se mantienen, han tendido a disminuir. En el norte del Cesar y Magdalena hubo acciones armadas de mediana intensidad hasta 1997, cuando se intensificaron hasta su mayor frecuencia en 2001. La misma pauta siguió la región del nororiente, en Norte de Santander y Arauca, pues la presencia armada de las Farc aumentó notablemente a partir de 1997 hasta llegar al máximo en 2002.

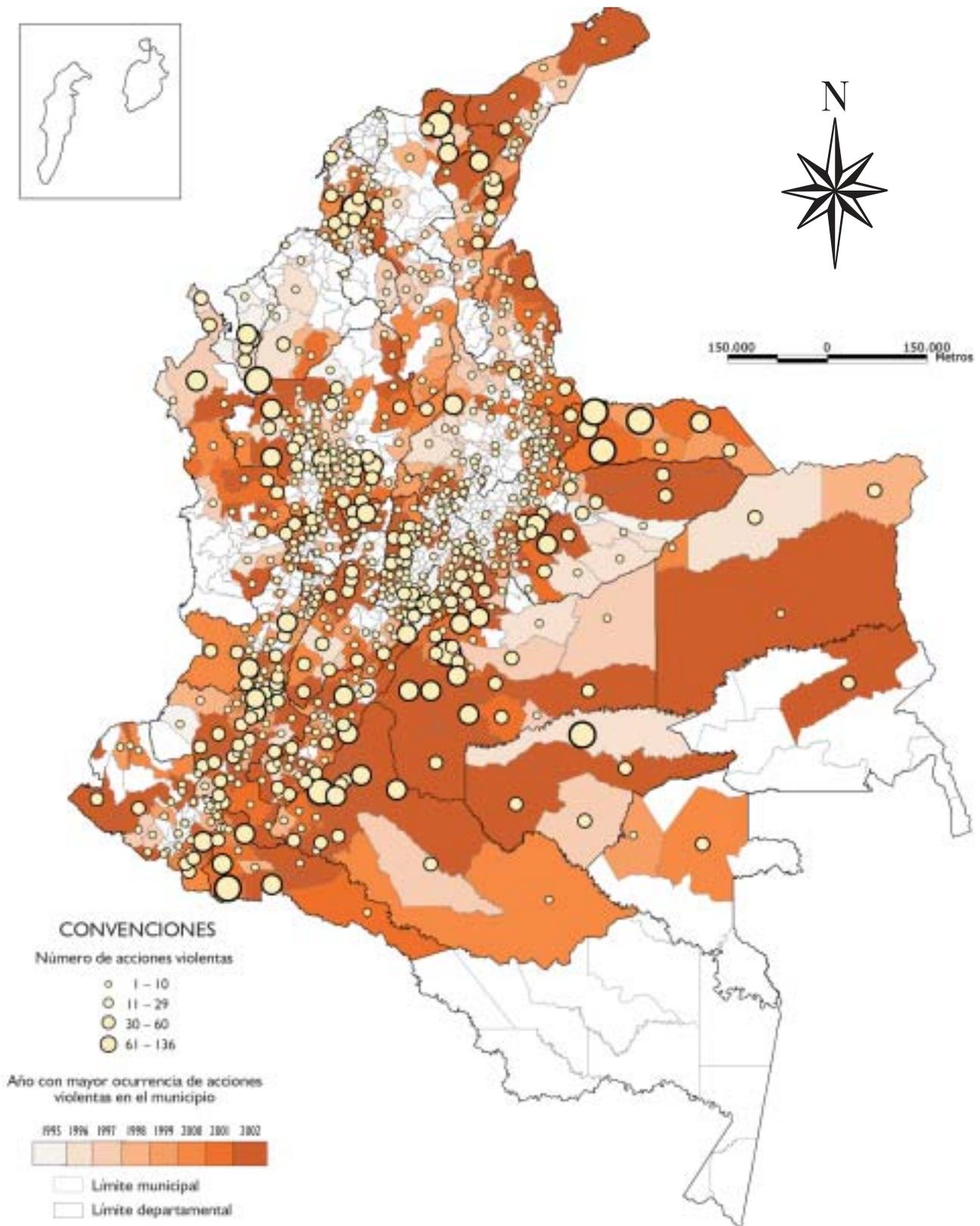
Cuadro 2.1 Acciones de los grupos armados 1985-2002

FARC - FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA																		
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Departamentos afectados	16	21	23	23	22	22	26	23	26	26	28	28	30	27	29	29	28	30
Municipios afectados	61	100	130	129	85	120	243	216	196	216	217	233	265	259	299	326	336	444
Total acciones realizadas	95	152	237	209	150	280	668	423	350	389	521	609	706	597	684	888	1032	1873
ELN - EJÉRCITO DE LIBERACIÓN NACIONAL																		
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Departamentos afectados	10	17	19	16	20	19	19	18	22	18	20	22	21	21	18	21	19	18
Municipios afectados	34	60	75	127	137	161	140	135	115	113	136	145	153	135	146	190	184	156
Total acciones realizadas	56	162	197	357	314	385	316	426	327	310	425	462	460	347	369	579	540	420
AUTODEFENSAS																		
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Departamentos afectados	18	23	20	23	20	18	18	nd	nd	nd	nd	nd	6	11	17	20	25	23
Municipios afectados	74	96	72	120	96	89	63	nd	nd	nd	nd	nd	12	42	42	97	150	104
Total acciones realizadas	153	260	141	242	196	151	109	nd	nd	nd	nd	nd	15	55	55	158	240	139

Mapa 2.3 Distribución espacial de acciones violentas realizadas por las Farc, durante el período 1985-1994



Mapa 2.4 Distribución espacial de acciones violentas realizadas por las Farc, durante el período 1995-2002



Fuente: Dane, Marco Geoestadístico Nacional, 2001. Observatorio de Violencia- Presidencia de la República.

En la región amazónica, esta guerrilla disminuyó la frecuencia de acciones en 1992 y 1993, para aumentar desde 1994 hasta su nivel máximo en 1997. Los cinco municipios de la zona de distensión no tuvieron hechos de armas entre 1999 y 2001, aunque toda la periferia del Meta, Caquetá, Guaviare y Putumayo vivió un aumento de las acciones hasta su nivel máximo en 2001.

La región central de Cundinamarca, Boyacá, norte del Tolima y el eje cafetero tuvo una frecuencia irregular y de baja intensidad a lo largo de la década. La región suroccidental integrada por el sur del Tolima, Huila, Valle, Cauca y Nariño presenció una frecuencia mediana hasta 1998, cuando aumentó hasta su máximo en el 2000.

En 2002 la mayor frecuencia de acciones de las Farc se dio en Arauca, seguido por Caquetá, Ariari (Meta), Guaviare, norte del Cesar, Magdalena, oriente del Cauca y sur de Nariño (Mapa 2.4).

En breve, la secuencia de mapas muestra cómo las Farc fueron llegando con sus acciones a casi todo el territorio nacional y cómo, con altibajos, han pretendido afirmar su control de manera más o menos sucesiva sobre: i) otras zonas de colonización, a partir de sus nichos de origen (Amazonia, Orinoquia, Magdalena medio); ii) partes altas de las cordilleras (sobre todo la Oriental) que forman corredores desde su retaguardia hacia los centros urbanos, agrícolas o

El salto de las guerrillas desde las regiones de colonización a las de latifundio tradicional fue pues una consecuencia no intencional de haber frustrado la reforma agraria desde 1972 y haber desorganizado y reprimido el movimiento campesino desde 1975, hechos que abrieron una oportunidad a la insurgencia para capitalizar la frustración popular.

mineros que van cobrando importancia; iii) zonas de bonanza agrícola o minera (en especial banano, coca, amapola y petróleo); iv) zonas de campesinado en crisis (Cauca, Boyacá, viejo Caldas...); y v) centros urbanos, mediante milicianos y acciones de comandos.

2. El Ejército de Liberación Nacional (ELN)

Los 70. El eln nació en San Vicente del Chucurí (Santander) como un pequeño foco insurreccional en 1964. A finales de los 70 esta guerrilla se extiende hacia el lado occidental

del río Magdalena, pasa por el sur de Bolívar y se sitúa en el nordeste y el bajo Cauca antioqueño. La serranía de San Lucas va a convertirse en su epicentro; es la llamada “Sierra Maestra colombiana”, que entre el Magdalena medio y el bajo Cauca es el eje del control sobre el noroccidente colombiano.

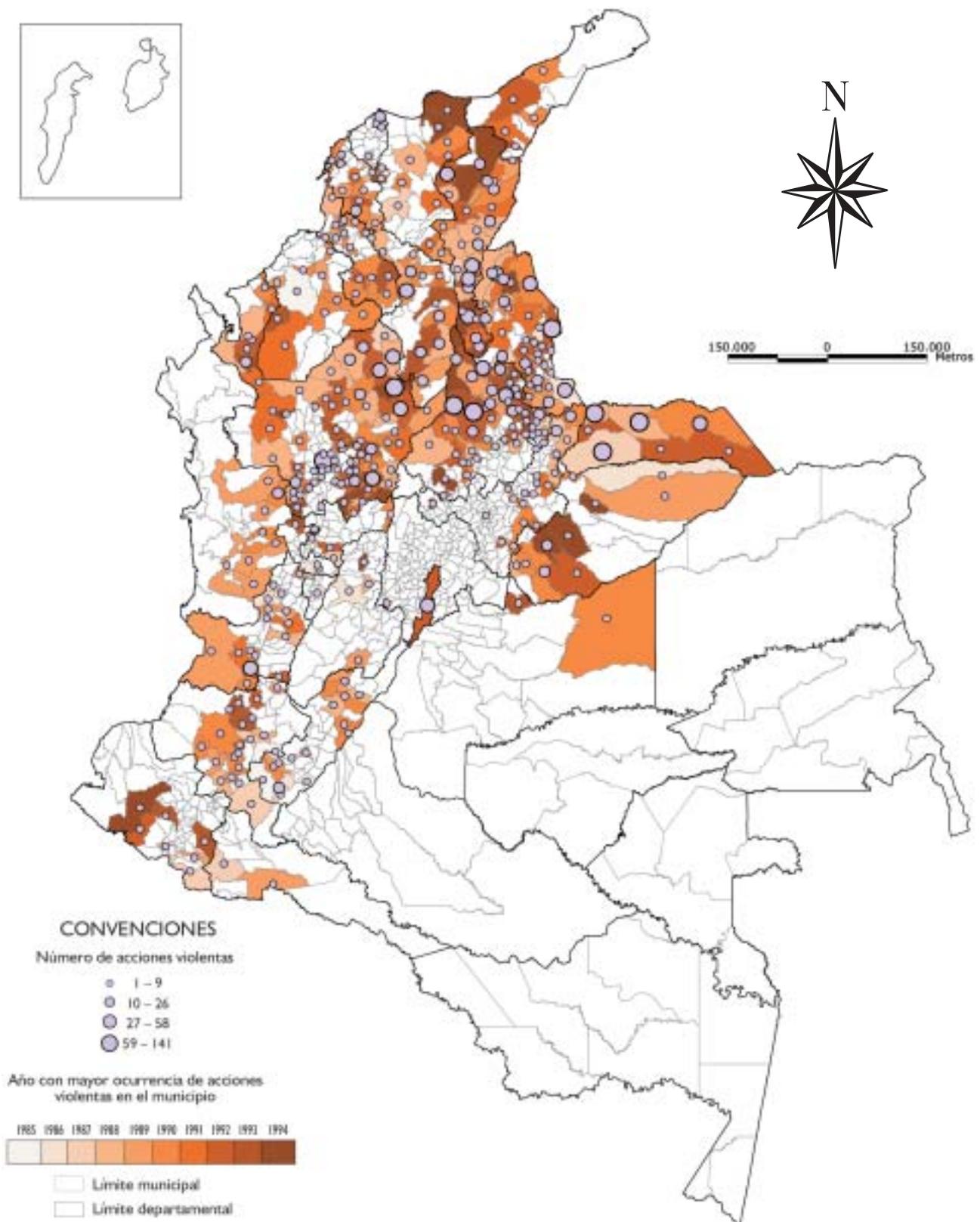
Al eje horizontal formado entre Santander y Antioquia, que se apoya en la serranía de San Lucas, se añade el eje vertical de la frontera con Venezuela, que une a Norte de Santander con el Cesar y Arauca. Estas regiones coinciden con la geografía del petróleo y el carbón, de los cuales el eln ha obtenido sus principales rentas. Ambos ejes configuran el territorio histórico donde este grupo tiene más arraigo entre la población campesina, formada en su mayoría por colonos y trabajadores migrantes.

La acción armada en la Costa Atlántica se extiende por un corredor que une el sur de Bolívar con los montes de María, y otro con dirección hacia Urabá desde el bajo Cauca antioqueño. Hacia el sur del país, el eln creó otro corredor que pasa por el Valle, Cauca y Nariño. Sus acciones armadas en estas áreas de expansión han sido irregulares y en muchos municipios su presencia es esporádica.

Los 80. El eln no acordó la tregua con el gobierno Betancur y dedicó esos años a consolidar su influencia entre el campesinado del nororiente y la Costa Atlántica. Con la consigna de la construcción del poder popular en lo local, promovió la creación de cabildos que debían asumir el control de las administraciones y los fiscos municipales. En 1986 y 1987 organizó dos paros campesinos que bloquearon el transporte vial y obligaron al gobierno a negociar reivindicaciones locales con sus representantes. Durante estos años el pnr, que coordinó la inversión rural con participación de las comunidades y sin la mediación del clientelismo, sirvió para contrarrestar la influencia del eln entre los campesinos (Mapa 2.5).

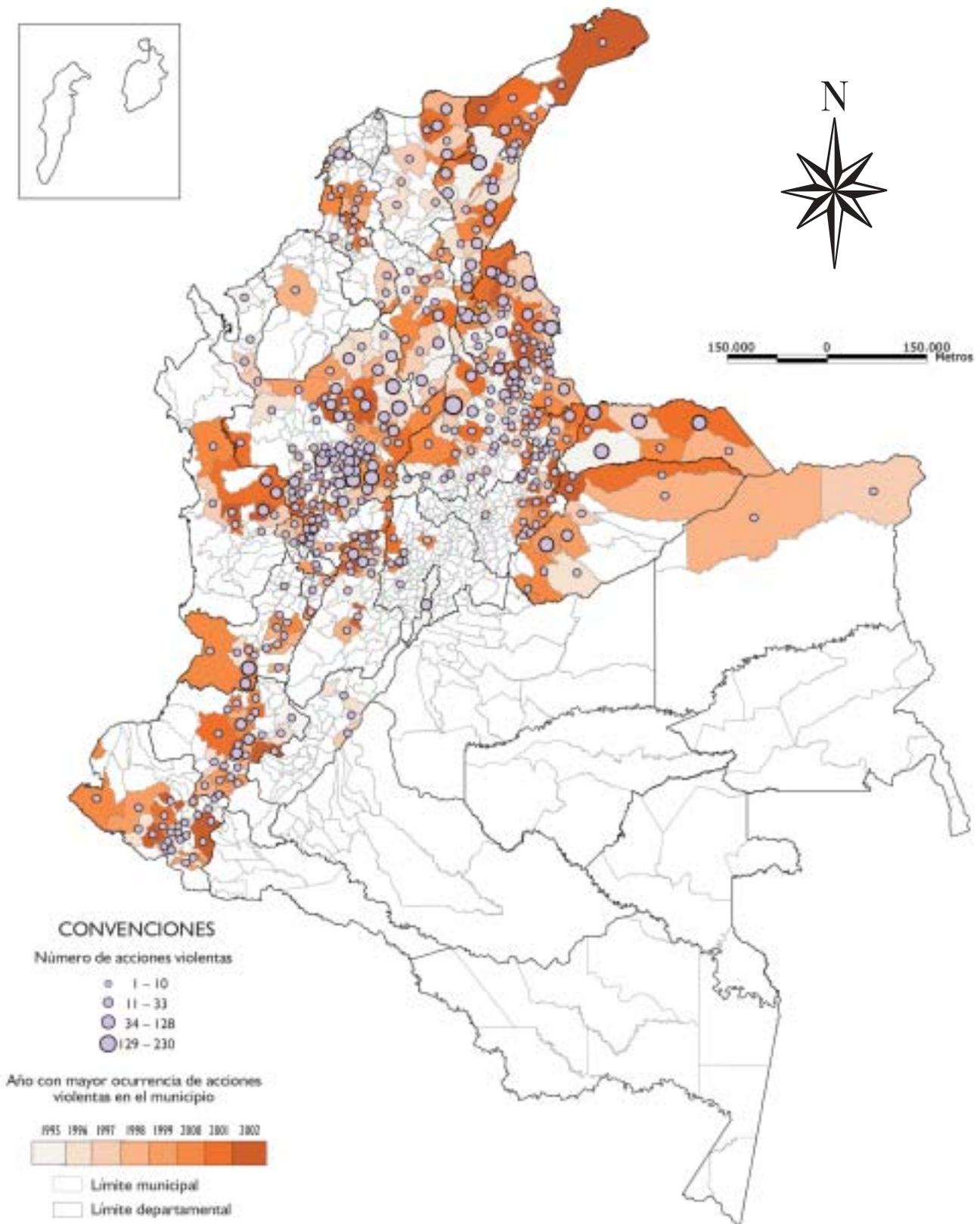
Los 90. Desde comienzos de la última década, la actividad militar de esta guerrilla se ha sostenido con regularidad en sólo seis departamentos: Norte de Santander, Cesar y Arauca, fronterizos con Venezuela; Casanare, Santander (Magdalena medio) y Antioquia (Magdalena medio). En otros departamentos su acción ha sido irregular, lo cual refle-

Mapa 2.5 Distribución espacial de acciones violentas realizadas por el ELN, durante el período 1985-1994



Fuente: Dane, Marco Geostatístico Nacional, 2001. Observatorio de Violencia- Presidencia de la República.

Mapa 2.6 Distribución espacial de acciones violentas realizadas por el ELN, durante el período 1995-2002



ja poca inserción en la población y expresa su debilidad frente a fuerzas adversarias.

En especial, el eIn fracasó en su proyecto de asentarse en medio del latifundio ganadero de la Costa Atlántica. En Córdoba realizó acciones hasta 1991, luego actuó muy poco en 1993 y a partir de ese año dejó de operar hasta 1998, para volver a la inactividad. En Guajira no actuó entre 1994 y 1999 y sólo esporádicamente atacó la infraestructura carbonífera de El Cerrejón. En Sucre ha tenido una presencia inestable que fluctúa entre las tres subregiones del departamento: el golfo de Morrosquillo, donde termina el oleoducto Caño Limón-Coveñas, los montes de María (Ovejas, San Juan Nepomuceno) y La Mojana. Una pauta similar siguió en Bolívar, oscilando entre la región de los montes de María (San Jacinto, El Carmen), la Depresión Momposina y el sur, colindante de la serranía de San Lucas. Después de 1994, el eIn casi desapareció de la región Caribe, pues la disidencia llamada “Corriente de Renovación Socialista”, que agrupaba a muchos veteranos de las luchas agrarias, acordó su desmovilización.

La región del litoral pacífico refleja con mayor claridad la precaria inserción territorial del eIn. En el Chocó ha tenido una acción moderada en el alto Atrato y alto San Juan. En el Valle actuó con baja frecuencia en el sur y en ocasiones en Buenaventura, sobre la Costa Pacífica. En Cauca su acción ha cambiado de municipios a lo largo del macizo colombiano, sin lograr articularse con los movimientos indígenas. En Nariño ha tenido una mínima actividad que salta de un lugar a otro y sólo en los últimos años ha afirmado una presencia regular a lo largo de los ríos Patía y Mira (Mapa 2.6).

3. Los grupos de autodefensa

Podría decirse que el paramilitarismo nace principalmente de la codicia o de la desesperación. De la codicia, cuando la guerrilla entra a disputar la riqueza de industrias protegidas por ejércitos privados (narcotráfico, esmeraldas); de la desesperación, cuando los propietarios de la zona no encuentran otro modo de enfrentar a la guerrilla o cuando el militar concluye que dentro de la ley no es posible derrotar a la insurgencia.

En efecto, cuando las guerrillas quisieron extorsionar a los primeros grupos de traficantes enriquecidos con las drogas, se encontraron con una respuesta igualmente organizada y virulenta. En 1982 el cartel de Medellín creó Muerte a Secuestradores (mas) que actuaba como un escuadrón de la muerte contra los guerrilleros y sus familiares, y luego como guardián de las tierras compradas por narcotraficantes, especialmente en el Magdalena medio antioqueño y santandereano.

Durante los años 80 el movimiento paramilitar se desplegó primeramente hacia otras regiones donde narcotraficantes habían comprado grandes haciendas y luego hacia regiones de bonanza agrícola o minera para disputarles la ri-

Distintas teorías subrayan diferentes factores como causantes de la elevada criminalidad urbana: la rápida modernización, la desigualdad social, la cultura autoritaria, la influencia de la droga, la impunidad, entre otros.

queza a las guerrillas. Hacia fines del decenio se había extendido a Córdoba y Urabá, donde formó las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá (Accu); al nororiente antioqueño, donde creó el movimiento Muerte a Revolucionarios del nordeste; al Magdalena, alrededor de la Sierra Nevada de Santa Marta; y hacia el sur, en Meta, Caquetá, Guaviare y Putumayo. Abarcaba pues el eje Urabá-Córdoba-bajo Cauca-Magdalena medio-Meta y era perceptible el propósito de expansión adicional, con la fundación de escuelas de entrenamiento en Puerto López (Meta), en Cimitarra y en Puerto Boyacá (Mapa 2. 7).

Aunque al principio fue financiado básicamente por traficantes asociados con el cartel de Medellín, el paramilitarismo recibió apoyo de distintos sectores: otros grupos de narcotraficantes; empresarios mineros, en especial esmeralderos; grandes o medianos terratenientes y comerciantes de distintas regiones; dirigentes políticos y algunos integrantes de la fuerza pública. Esta variedad de orígenes, motivaciones y alianzas se refleja en la diversidad de dinámicas locales:

- En el Magdalena medio se dieron grupos, como el de Puerto Boyacá, inicialmente concebidos como autodefensa de los ganaderos ante la extorsión de las Farc; otros surgieron con el propósito de extirpar la guerrilla y sus presuntos colaboradores, a veces en coordinación con mandos locales de la fuerza pública, y otros más defendían tierras com-

pradas por los narcotraficantes ante eventuales invasiones campesinas. Hacia mediados de los 80, los grupos creados en Yacopí, Puerto Boyacá, Puerto Berrío y Cimitarra adquirieron un carácter realmente ofensivo con el apoyo de narcotraficantes y esmeralderos que habían comprado enormes extensiones de tierra. Entre la segunda mitad de los 80 y la primera de los 90, las autodefensas golpearon en buena parte del centro y norte de la región, sobre todo en municipios de Antioquia y Santander, y especialmente en San Vicente y El Carmen. Desde entonces se han concentrado en el sur del Cesar, sur de Bolívar, Puerto Wilches, Sabana de Torres (Santander) y Yondó (Antioquia).

- En Córdoba las autodefensas se articularon con terratenientes, narcotraficantes y algunos elementos de la fuerza pública. Sus orígenes se remontan al decenio de los 80, como grupos de reacción ante ataques del epl o ante invasiones campesinas. La compra de tierras por parte de narcotraficantes y la consolidación del latifundio ganadero condujeron a la expansión de estos grupos, que pronto pasaron de la defensiva a la ofensiva.

- Otros grupos fueron creados por empresarios de las esmeraldas, usualmente propietarios de grandes haciendas ganaderas, que operaron en el sur del Magdalena medio, Boyacá, Casanare, Meta, Vichada y Cesar. Los paramilitares de origen esmeraldero fueron una fuerza de protección de las haciendas e intereses mineros y de exterminio de las bases de apoyo de las guerrillas, y en forma creciente sus dominios coincidieron con las rutas fluviales y terrestres del negocio de la coca en los llanos orientales.

- En 1996 siete de los principales grupos de origen terrateniente se federaron bajo las auc que desplegaron gran iniciativa y expandieron su fuerza a importantes regiones con presencia guerrillera. Las auc lograron cortar los corredores que comunicaban el Magdalena medio con Urabá y en 2001 expulsaron al eIn de Barrancabermeja, mermando su influencia en toda la región (Mapa 2.8).

En 2002 existían 22 grupos paramilitares repartidos en 28 departamentos, que disputaban el dominio territorial con las guerrillas (Mapa 2.9).

4. Balance actual

La compleja dinámica descrita en secciones anteriores se traduce en un cierto reparto del territorio nacional entre zonas

de influencia *relativa* de cada uno de los grupos armados. Aunque dicho reparto suele cambiar con bastante rapidez, el Recuadro 2.1 presenta una excelente síntesis de la actual geografía del conflicto, donde las zonas no mencionadas en esencia permanecen bajo control de la fuerza pública.

5. La guerra en las ciudades

Como se verá en el Capítulo 4, los homicidios causados por el conflicto representan apenas un pequeño porcentaje de las muertes violentas en Colombia. Esta observación es compatible con el hecho de que la mortalidad sea preponderantemente urbana; por ejemplo, Bogotá, Cali y Medellín, con menos del 30% de la población, usualmente registran más del 40% de los homicidios. Distintas teorías subrayan diferentes factores como causantes de la elevada criminalidad urbana: la rápida modernización, la desigualdad social, la cultura autoritaria, la influencia de la droga, la impunidad, entre otros (Gómez, 1989).

Pero aunque tales factores también inciden sobre la dinámica del conflicto armado en las ciudades, ésta obedece a mecanismos bastante más específicos. Así, en orden más o menos sucesivo, se podrían distinguir seis fases o “estadios” en la urbanización del conflicto colombiano:

- Primero, las necesarias “redes de apoyo” que proveen servicios de propaganda, reclutamiento, información, asistencia médica, compras, manejo financiero y similares.

- Segundo, las operaciones puntuales de carácter táctico o logístico (asaltos, secuestros, extorsión, robo de armas...).

- Tercero, la “guerra sucia” que se traslada del campo o que se ejerce sobre personalidades que habitan en la ciudad.

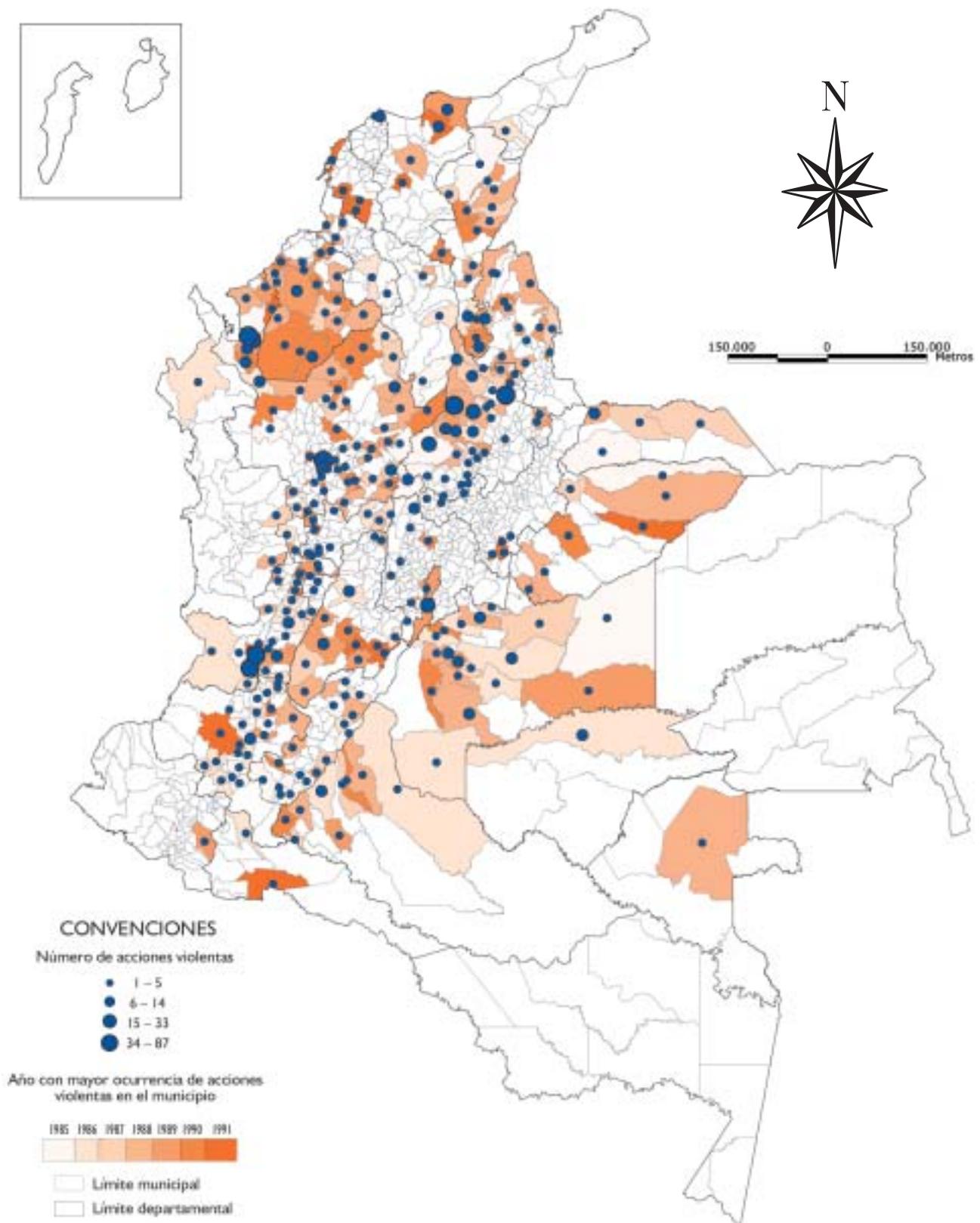
- Cuarto (y más peculiar al caso colombiano), la fragmentación de algunas ciudades en zonas, comunas, barrios o hasta cuadras bajo control de una fuerza guerrillera o paramilitar, donde incluso practican la “limpieza social”, expulsan o absorben bandas locales y establecen un cierto “orden”.

- Quinto, y asociado con lo anterior, combates abiertos aunque ocasionales entre guerrillas, paramilitares y fuerza pública.

- Sexto, el terrorismo y otras “acciones psicológicas” del grupo armado, cuyo objetivo es ganar visibilidad o forzar cambios de actitud entre la población o las autoridades.

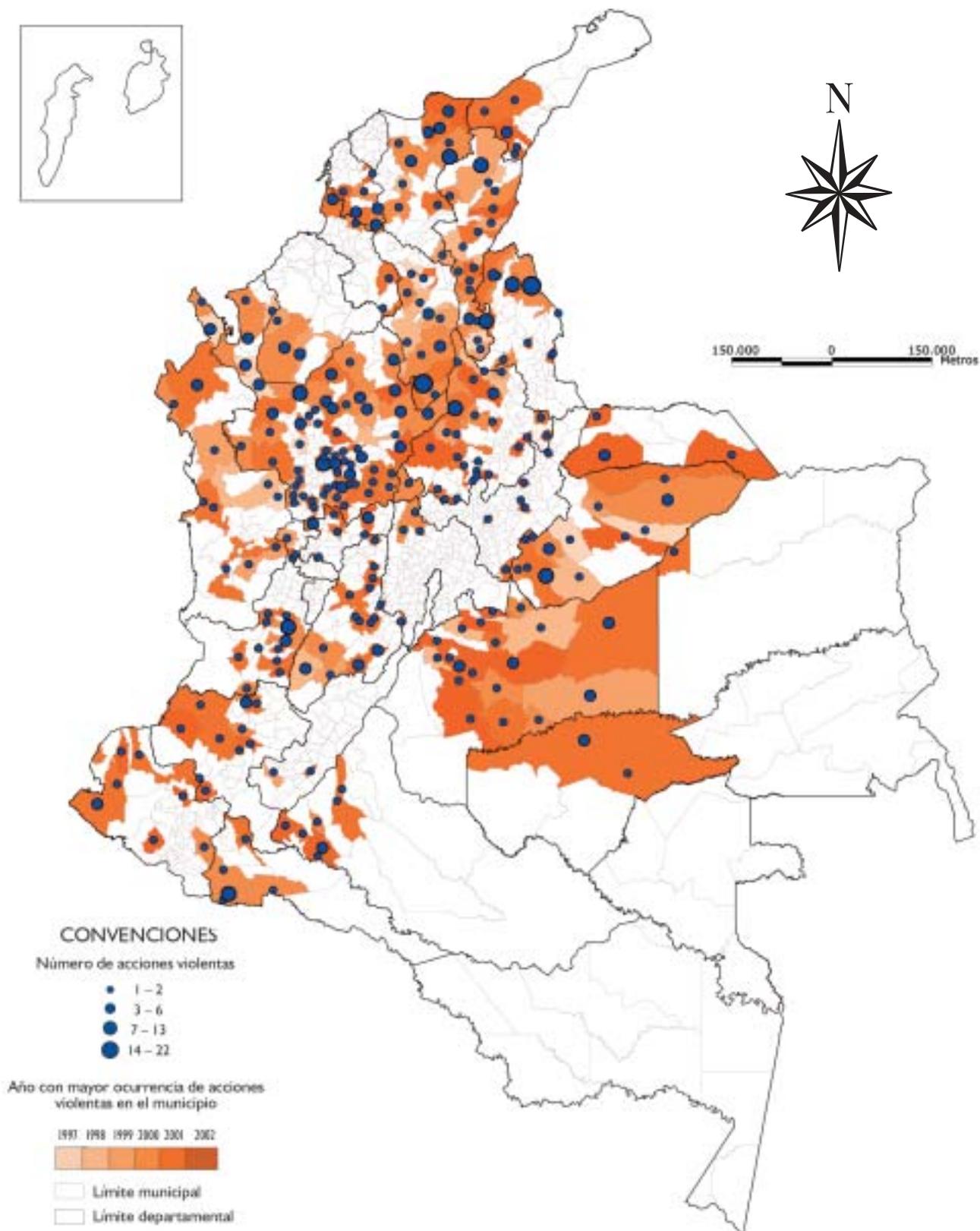
Ya a partir de los 60 y los 70, las Farc y el eIn tenían redes de apoyo urbano integradas por cuadros y simpatizan-

Mapa 2.7 Distribución espacial de acciones violentas realizadas por las Autodefensas, durante el período 1985-1994

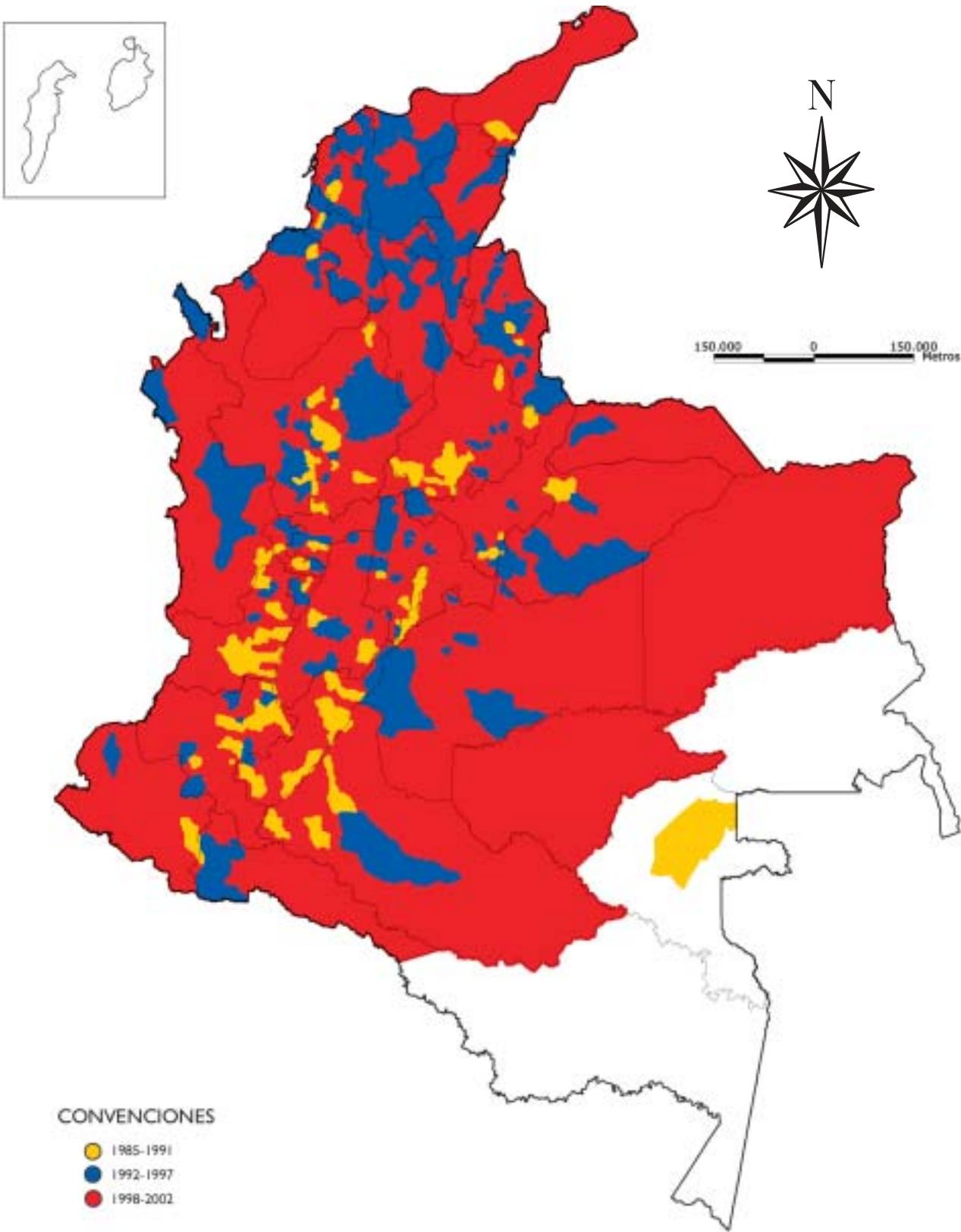


Fuente: Dane, Marco Geostatístico Nacional, 2001. Observatorio de Violencia- Presidencia de la República.

Mapa 2.8 Distribución espacial de acciones violentas realizadas por las Autodefensas, durante el período 1995-2002



Mapa 2.9 Presencia paramilitar 2002



RECUADRO 2.1

Los escenarios de la violencia

Fernán González, SJ*

La violencia no cubre de manera homogénea ni con igual intensidad el territorio de Colombia. La confrontación armada es altamente diferenciada siguiendo la dinámica interna de las regiones, tanto en su poblamiento y formas de cohesión social como en su organización económica, su vinculación a la economía nacional y global, su relación con el Estado y el régimen político y, por consiguiente, con la presencia diferenciada y desigual de las instituciones y aparatos del Estado. Podemos distinguir tres tipos de dinámicas:

- **La dinámica macrorregional.** La lucha por corredores geográficos que permiten el acceso a recursos económicos o armamento, lo mismo que el fácil desplazamiento desde las zonas de refugio a las zonas en conflicto. Se diferencian tres macrorregiones:

- a) En el norte, las autodefensas han logrado cierto control sobre el eje Córdoba-Urabá antioqueño y chocoano-Nudo del Paramillo-nordeste antioqueño, bajo Cauca antioqueño y Magdalena medio (sur de Bolívar, sur del César, Barrancabermeja), aunque las Farc hacen esfuerzos por recuperar el control de algunas áreas y el In trata de defender su presencia en el sur de Bolívar mientras propone una negociación política.

- b) En el suroriente, las Farc tradicionalmente han concen-

trado su mayor poderío bélico. Pero desde los años 80, los paramilitares han venido consolidando un bastión en el Meta (eje Puerto López-Puerto Gaitán-San Martín) y desde 1996 (especialmente en 1998 y 1999) han fortalecido su presencia en el Putumayo, sur del Caquetá y la zona contigua al área del “despeje”. Además, a partir de 1999-2000, el ejército ha recuperado cierta capacidad ofensiva en áreas estratégicas como la zona del Sumapaz, bastión tradicional de las Farc, donde podían desplazarse entre el Meta, Cundinamarca, Tolima, Huila y el sur (Caquetá, Putumayo, Guaviare).

- c) En el suroccidente se consolida un nuevo corredor de las Farc. Este eje se proyecta desde los municipios vecinos a la zona de despeje hacia el sur del Huila, norte del Tolima, los límites entre Tolima y Valle (páramo de Las Hermosas), los límites entre el sur del Valle y el norte del Cauca, buscando la salida al Pacífico y aprovechando la colonización campesina de las regiones del cañón del río Naya y la Costa Pacífica. A partir de la zona de despeje, las Farc abrieron corredores de salida al sur por la vía Pasto-Mocoa y al norte por la vía Mocoa-Pitalito. Sin embargo, con la fumigación en Putumayo y la dispersión de cultivos hacia el Pacífico, la guerra con los paramilitares se ha extendido a Nariño y Cauca.

tes de extracción universitaria, sindical o política, que prestaban los servicios y ejecutaban las acciones propias de los dos primeros estadios. La fase de “guerra sucia” se fue agravando con el auge del paramilitarismo desde los años 80, y ha incluido batallas por el control de capitales regionales como Apartadó, Montería, Buenaventura, Cúcuta o Barrancabermeja. Con la irrupción del narcotráfico en esa misma época, se añade un creciente nexo criminal al viejo nexo “político” entre conflicto y ciudad: se agudizan la guerra por los barrios, la cooptación de pandillas juveniles, los subcontratos para secuestrar o para ejecutar acciones terroristas. Este fenómeno es más intenso en Medellín, donde se dan combates de todos contra todos (“milicias bolivarianas” de las Farc, milicias del In, “Comandos Armados del Pueblo”,

“Frente Revolucionario de Acción Popular”, autodefensas del “Bloque Metro” y el “Frente Cacique Nutibara”, y unas sesenta bandas criminales del tipo “La Terraza”). Por último, tras masivos secuestros urbanos (Cali, Neiva) y ya bajo el actual gobierno, las Farc y el In han hecho graves atentados terroristas en ciudades mayores (Bogotá, Cúcuta, Neiva). Pero vale advertir que, pese a lo anterior, no es verdad que la guerra se haya “trasladado a las ciudades”; la insurgencia, como en el Capítulo 1, sigue siendo esencialmente campesina.

B. Tres factores de expansión

La presencia de distintos actores armados en diferentes regiones, la intensidad del conflicto, sus diferentes modos de

• **Dinámica mesorregional** o lucha por el control entre las áreas más ricas e integradas y las zonas marginales de colonización campesina. La poca presencia directa del Estado central deja bastante autonomía a los poderes locales o regionales de corte tradicional en estas zonas, consolidados o en proceso de consolidarse como un modo de dominio indirecto del Estado. Este poder político y económico de las zonas en expansión se siente amenazado por el avance militar de la guerrilla, que encuentra bases de apoyo en el mundo campesino periférico y recurre a la extorsión sobre particulares y administraciones locales *tuteladas* por ella. Pero también se siente amenazado por las políticas modernizantes o reformistas del Estado central, que significan el intento de expandir el dominio directo de Estado, socavando las bases tradicionales de su poder. Los enfrentamientos en el Catatumbo, Arauca y Casanare, en la frontera con Venezuela, pueden leerse en esta perspectiva: la lucha por el control de los recursos provenientes de las regalías petroleras o de los sembradíos de coca, la *tutela* armada sobre las respectivas administraciones locales y el manejo *clientelista* de sus dineros. Allí, las Farc quieren desplazar al eIn de su acceso indirecto a las regalías, por lo cual boicotean continuamente el oleoducto. A su vez, algunos en-

frentamientos por el control de recursos regionales terminan afectando la dinámica nacional: en buena medida, la lucha por la coca en San Pablo, Simití y Cantagallo y por el oro en la serranía de San Lucas explican la confrontación entre guerrillas y paramilitares en el sur de Bolívar, el incremento de la violencia en el Magdalena medio y los obstáculos para decretar una zona de encuentro con el eIn.

• **Dinámica microrregional.** Refleja la lucha dentro de las subregiones, localidades y sublocalidades (*veredas campesinas*). Generalmente, se producen pugnas entre la cabecera urbana (más fácilmente controlable por los paramilitares o el ejército) y la periferia rural de las veredas campesinas, donde la guerrilla puede actuar con mayor libertad. También se desarrollan enfrentamientos entre veredas de distinto signo ideológico, diferente origen poblacional, diversa dinámica económica, intereses económicos contrapuestos.

* Este escrito se amplía en el libro *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado* de Fernán E. González, Ingrid J. Bolívar y Teófilo Vásquez, Editorial Cinep, Bogotá, mayo 2003.

expresión y sus variados efectos se deben por supuesto a muchos factores. Tres de ellos sin embargo se destacan como más importantes para explicar la cambiante incidencia geográfica del conflicto: i) la estrategia o el plan político-militar de largo alcance que formula cada uno de los actores; ii) la distinta “permeabilidad” de las regiones a diferentes expresiones del conflicto armado, y iii) la búsqueda de ingresos por parte de los aparatos enfrentados.

1. La estrategia

Los métodos para llegar al poder han sido tema de intensa discusión en la literatura revolucionaria (Laqueuer, 1990). A riesgo de simplificar, cabe decir que son cuatro los ejes de

ese debate: ¿Énfasis sobre lo militar o sobre lo político? ¿Guerrilla o ejército revolucionario? ¿Lucha en el campo o en la ciudad? ¿Guerra prolongada o golpe de Estado? Las “recetas” de Engels, Lenin, Mao, Tito, Guevara —para no hablar de Malaparte o Marighela— combinan y matizan estos y otros elementos de maneras muy distintas. Pero entre los movimientos guerrilleros del Tercer Mundo han predominado tres grandes “modelos”:

a. *El de guerra campesina prolongada*, que nace como guerrilla, establece “zonas rojas” o “territorios liberados” donde crece un ejército que “cerca las ciudades” y eventualmente derrota al ejército oficial. Es el modelo que inspira a las Farc y que triunfó en China y Vietnam, con dos precisiones bien importantes: que allí el enemigo era un ejérci-

to extranjero, y que tanto Mao como Ho Chi Minh le dieron siempre prelación a lo político (propaganda y organización) sobre lo militar.

b. *El de “focos” o vanguardia de activistas* cuyos golpes militares son la propaganda que permite ir convirtiendo la guerrilla rural en un ejército capaz de batir al gobierno. Fue la estrategia propuesta por “El Che” Guevara y Regis Debray a los insurgentes de América Latina, incluido el eIn; pero debe decirse que el éxito de la estrategia depende de si había o no apoyo popular, como prueban el triunfo de Castro en Cuba y el fracaso de Guevara en Bolivia.

c. *El de guerrilla urbana*, que en efecto se reduce al terrorismo, o viene a ser la fuerza de choque para deshacerse de las facciones rivales dentro de un “frente amplio” o “popular” que derroque al gobierno por la vía *política*. Fue el enfoque de tupamaros y montoneros en el Cono Sur, con algún eco en el M-19 y también en el minúsculo Autodefensa Obrera (ado), movimiento radical inspirado en las ligas europeas.

Estas concepciones estratégicas influyen de varios modos sobre la forma de expansión geográfica de la guerrilla. Primero —y esquemáticamente— hay cierta correspondencia entre el enfoque escogido y la ubicación original del grupo: las Farc nacen en el campo; el eIn, de la migración de activistas urbanos al sur de Santander; el M-19 permanece más tiempo en las ciudades. Segundo, el grupo hace más énfasis sobre la consolidación del control territorial (Farc), sobre la movilización política del campesino (eIn) o sobre los golpes de opinión urbanos (M-19). Tercero, a cada modelo corresponde un distinto “perfil” del activista típico: campesinos en el de territorios liberados, intelectuales en el modelo foquista, agitadores en la guerrilla urbana.

Por su parte, el carácter esencialmente reactivo de los paramilitares explica su estrategia de expansión territorial: las autodefensas nacen cuando la guerrilla ataca zonas donde existe riqueza y donde los dueños cuentan con ejércitos privados (narcotraficantes, esmeralderos); liberan zonas de latifundio y de allí se expanden hacia otras regiones de influencia guerrillera, en especial aquellas de mayor riqueza o de más intensa actividad económica, hasta llegar a las grandes ciudades.

Pero la estrategia de cada grupo armado por supuesto depende de cómo respondan los demás grupos; este sencillo hecho implica que la geografía del conflicto no refleje el

plan de un grupo dado sino su muy compleja interacción. En particular, la escena no sería comprensible sin la presencia de la fuerza pública, sin duda el principal actor armado.

Hablando con rigor, nadie distinto de la fuerza pública tiene dominio permanente sobre porción alguna del territorio nacional: ni las Farc, ni el eIn, ni los paramilitares están en condiciones de impedir la toma de algún “cuartel” o el ingreso de las Fuerzas Armadas a alguna ciudad, pueblo, aldea o área despoblada. En Colombia sencillamente no existe una “guerra de posiciones”.

Lo cual no significa, claro está, que los armados al margen de la ley carezcan de retaguardias y refugios poco accesibles para la fuerza pública, que no ejerzan un “control eminente” sobre los pobladores de zonas más o menos extensas, o que el Estado pueda derrotarlos con facilidad. Al revés, casi cuarenta años de lucha sin triunfos decisivos apuntan hacia obstáculos o debilidades de fondo en la actuación militar del Estado, entre los cuales merecen destacarse:

a. La *geografía* montañosa y selvática, que favorece operaciones tipo guerrilla pero dificulta operativos convencionales por vía terrestre e incluso aérea.

b. El *apoyo* activo o al menos pasivo de pobladores que por convicción o coacción asisten al grupo o grupos fuera de la ley, según se detallará adelante.

c. La existencia de un gran *ejército de reserva*, o jóvenes campesinos en condiciones de extrema pobreza que pueden ser reclutados por cualquier grupo en armas.

d. La ingente cantidad de *recursos* económicos a disposición de los actores armados, por las distintas fuentes que también se enumeran adelante.

e. El enfoque de “compartimentos estancos” mencionado en el Capítulo 1 y que quita eficacia a la acción militar de múltiples maneras (falta de compromiso civil, desmoralización, burocratización, suspicacias, falta de dirección política).

f. Los *dilemas y limitaciones* estratégicos que debe afrontar la fuerza pública, dadas las condiciones peculiares del conflicto.

• Los *dilemas* principales aluden a: i) si además de defender las fronteras, el Estado se dedica a perseguir a los armados o a proteger todos los puntos vulnerables (incluyendo infraestructura, corregimientos apartados y personas en alto riesgo); ii) si subraya el componente militar (choque entre uniformados) o el componente policial (detección y captura

de los no uniformados); iii) si opta por perseguir a los altos mandos o mantiene la guerra de desgaste; iv) si persigue simultáneamente a todos los grupos, lo hace de manera sucesiva o acepta coaliciones tácitas o activas con alguno de ellos.

• Las *limitaciones* estratégicas incluyen por supuesto la penuria fiscal, la necesidad ética y políticamente insoslayable de respetar los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (dih), y la dificultad de acompañar el esfuerzo militar con un repertorio adecuado de medidas políticas y sociales (dada, otra vez, la fragmentación del poder del Estado).

g. La ausencia de un *big push* o empujón decisivo por parte de las Fuerzas Armadas Pese en efecto a expresiones como “guerra integral”, el pie de fuerza y el gasto militar de Colombia en general han sido más bien bajos para los patrones internacionales³; el soldado bachiller está exento del combate y existe cierta tradición antimilitarista entre las élites (Ocam-

Nadie distinto de la fuerza pública tiene dominio permanente sobre porción alguna del territorio nacional: ni las Farc, ni el ELN, ni los paramilitares están en condiciones de impedir la toma de algún “cuartel” o el ingreso de las Fuerzas Armadas a alguna ciudad, pueblo, aldea o área despoblada. En Colombia sencillamente no existe una “guerra de posiciones”.

po, 1989). Dados este trasfondo y la percepción del conflicto como no político, se entiende que la respuesta armada del Estado en cuarenta años haya sido más bien incremental.

Un resultado ha sido dejar campo para que crezca el paramilitarismo. El otro resultado ha sido una especie de “emparte militar” a niveles de fuerza e intensidad crecientes. A cada innovación o avance técnico, financiero, estratégico o territorial de la guerrilla, el Estado ha respondido con medidas de contención que, en esencia, se limitan exactamente a eso.

El entrecruce de aquellas varias estrategias ha producido un tipo de guerra excepcionalmente prolongada, sin batallas decisivas, con fronteras cambiantes y porosas, donde unas zonas se “calientan” y otras (pocas) se “pacifican”,

donde la guerrilla tiende a dominar las cordilleras y los paramilitares a dominar los valles, donde el ELN se contrae, las Farc se expanden y los paramilitares se multiplican, donde la fuerza pública aumenta pero no inclina del todo el balance de la guerra, y donde uno tras uno los oasis regionales que ayer fueron hoy no son.

2. La permeabilidad de la región

La permeabilidad de una región al conflicto puede entenderse como el grado de ajuste entre dos conjuntos de variables. Por un lado, la utilidad que cada grupo armado pueda tener para algunos pobladores de la zona (“oferta”); por otro, la estructura social de la región y los conflictos asociados con ella (“demanda”).

Comencemos por *el lado de la oferta*. Aunque no se admita públicamente, la presencia de un grupo armado suele

beneficiar a muchos o a algunos habitantes de la zona; si bien se dan casos de predación pura y simple, es común que la guerrilla o los paramilitares ofrezcan ciertos servicios a los lugareños. Tales servicios, técnicamente llamados “bienes colectivos locales”, se

asemejan a los “bienes públicos” que compete proveer al Estado aunque, a diferencia de éstos, no pretenden cobertura universal ni se brindan sobre bases impersonales.

La clave de una inserción política exitosa sería el suministro de bienes colectivos a la población campesina, vale decir, suplantar al Estado⁴. O en todo caso, la provisión de bienes colectivos locales es la base de la legitimidad que puedan tener las organizaciones armadas; en particular, es sabido que proveer estos bienes es condición para que los campesinos o terratenientes acepten financiar o ser reclutados para llevar la guerra fuera de su terruño (Skocpol, 1994: 16).

En el caso colombiano, el tipo —y más aún, la cantidad y calidad— de los bienes ofrecidos han variado con el actor

3. De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano 2003, Colombia está por debajo de Israel, Grecia, Singapur, Arabia Saudita, Turquía, Jordania, Sri Lanka, Macedonia, Paquistán y Siria entre otros (PNUD, 2003, Indicadores de desarrollo humano, Cuadro 17).

4. La inserción política de los actores armados ilegales parece ser muy insuficiente para la eficaz movilización revolucionaria del campesino. Pese al “vacío de Estado”, el poco Estado alcanza a impedir la insurrección popular de alguna escala, o sea que es más legítimo, o en todo caso, menos ilegítimo que los otros actores.

armado, con la región y con el tiempo; pero en principio cabe aludir a seis clases de servicios:

a. *Seguridad*. El argumento inicial para alzarse en armas o para incursionar en una nueva región es casi siempre la defensa de ciertos pobladores contra los abusos del otro actor armado: las primeras Farc como autodefensas campesinas, los paramilitares como defensas contra la guerrilla, la guerrilla como asilo de activistas políticos amenazados de muerte, etc. Así se trate de un círculo infernal que agrava la inseguridad de *todos*—y así quienes están en el medio quedan expuestos a la amenaza de ambos bandos— desde la perspectiva inmediata del individuo es verdad que el grupo armado lo defiende del enemigo.

b. *Resonancia cultural*, que importa sobre todo al reclutar combatientes. Aunque no es fácil entenderlas, existen en Colombia diversas subculturas que se alimentan de creencias explícitas o borrosas similares a las de cada grupo armado. En tanto el grupo sirve como referente de identidad a quienes portan la subcultura respectiva, en efecto provee un servicio o “bien colectivo local”.

Las principales subculturas del caso son variedades de cultura política conocidas como “culturas de resistencia y oposición, que se derivan de una mezcla de creencias populares, recuerdos de luchas compartidas, ‘estructuras de sentido’ forjadas a través de experiencias comunes y quizá, eventualmente, de manifiestos revolucionarios explícitos e ideologías bien formuladas” (Foran, 1997: 209).

En el caso de las Farc, aquella subcultura es más que todo la de los colonos, especialmente en sus zonas “históricas” (Marquetalia, Sumapaz...) o donde el ejército nacional alguna vez actuó con especial dureza. Dicen algunos que el descontento latente del colono se debe a que la expansión del mercado amenaza su cultura localista (Walton, 1984); y en todo caso existe una larga memoria de rebeldía e insurrección entre los campesinos de distintas regiones, que exalta ciertos antihéroes (Guadalupe Salcedo en la Orinoquia, Efraín González en Santander...) o ciertos eventos bélicos (la Columna de marcha, los bombardeos de El Pato...). A la inversa, la cultura del colono sigue pesando bastante al interior de las Farc, como atestigua, por ejemplo, el principal discurso de Manuel Marulanda ante la prensa mundial (Recuadro 1. 3).

El *eln* se nutre en parte de la subcultura cristiana conocida como “teología de la liberación”—encarnada en sacerdotes tan prominentes como Camilo Torres o Manuel Pé-

rez—; en parte de la vieja tradición de rebeldía obrera de Barrancabermeja; en parte, del movimiento estudiantil en su época dorada y en parte del agrarismo de los años 70.

No menos, el movimiento paramilitar tiene resonancias en varias “subculturas”: en el ideario de la extrema derecha, en el latifundismo como complejo social, en la narcocultura del capo y en la del sicario, en la frustración del oficial de la fuerza pública que ve caer impunemente a sus muchachos, en la rabia crecida de muchos ciudadanos ante los abusos de la guerrilla.

c. La *administración de justicia* es una función importante de los actores armados en sus zonas de influencia porque, a diferencia del servicio oficial, es expedita y es eficaz (Recuadro 2.2). Esta justicia recae principalmente sobre tres tipos de asuntos: i) “delitos y contravenciones”, como el abigeato y las riñas; ii) conflictos familiares y civiles, como la bigamia, el maltrato de la mujer, las deudas insolutas o el abuso de precios, y iii) conductas “desviantes”, como la embriaguez, la minifalda en las jóvenes o el pelo largo en los varones.

Para granjear simpatía entre los pobladores, una de las primeras acciones de la guerrilla o de los paramilitares al llegar a una región es la muerte o expulsión de delincuentes comunes y demás “indeseables” (“limpieza social”). Más adelante expiden o divulgan su “código de convivencia”, similar pero más intrusivo y a veces más prolijo que el código de policía. La justicia litigiosa o penal es impartida por el jefe militar o comandante de frente. El proceso tiene una fase de “instrucción”, con testigos y pruebas sumarias, fallo inapelable, y penas sucesivas que incluyen preavisos, castigo corporal, expulsión o muerte. Ocasionalmente se da el caso de que el comandante sirva como “segunda instancia” en asuntos sometidos al alcalde o a las juntas locales.

d. *Movilización ciudadana* organizada o promovida por el grupo armado o por sus cuadros políticos para reclamar —y con frecuencia obtener— atención de las autoridades. Ésta puede tomar la forma de marchas, protestas, tomas o aún “paros armados” con ocasión o pretexto de alzas en las tarifas de servicios públicos, peajes, impuestos locales, conflictos de tierra, disputas laborales e incumplimiento de pactos anteriores por parte del gobierno nacional o regional. Aunque ésta podría ser una fuente de legitimidad considerable, su carácter casi siempre clandestino limita sus alcances.

e. Pero la función posiblemente más importante de los grupos armados es el *amparo de la ilegalidad*, dado el gran

RECUADRO 2.2

Guerrilla y administración de justicia

Comandante Jairo Martínez*

Comisión Temática de las Farc

Cuando llegamos en enero a la zona de despeje, en San Vicente del Caguán, fue tan impresionante la multitud de gente que se agolpó solicitando nuestra intermediación en problemas tan variados como abigeato, vencimiento de letras, cheques, lesiones personales, violaciones, desapariciones, violencia intrafamiliar, paternidad irresponsable, inasistencia alimentaria, embarazos, embargos, separaciones, determinación de linderos, herencias, cuentas de trabajo, violación del espacio público, robo en pesas y medidas, como tampoco faltó la trabajadora sexual buscando ayuda para que se le recuperara la plata de sus horas de trabajo, que a la Comisión política local le tocó asumir funciones no previstas.

Después se nombró otra comisión aparte que se llamó *de quejas y reclamos*, que aún hoy, después de diez meses, permanece saturada de trabajo. Es una realidad que el pueblo estaba y está ávido de justicia imparcial y efectiva. Esto evidencia la

necesidad de que las comisiones de organización incluyan guerrilleros con una visión clara del tratamiento de los diferentes problemas que se presentan a diario en las distintas comunidades. Esta experiencia nos enseña lo necesario de proyectar el trabajo de masas en esa dirección, para que sean ellas mismas las que avoquen el conocimiento y la resolución de sus problemas particulares, sorteando así no sólo la dispersión de nuestros cuadros en ese tipo de labores, sino también evitando arrebatar el manejo de las organizaciones comunitarias para que tengan la posibilidad de ser ellas mismas las que hagan sus propias experiencias en la administración de justicia, elemento esencial dentro de los componentes del nuevo poder popular.

* Aparecido en la página internet de las Farc. Noviembre de 1999 (Novoa, 2000).

número de colombianos cuya subsistencia o prosperidad depende de actividades informales, grises o francamente ilegales. Las organizaciones armadas tienen aquí su principal ventaja competitiva frente al Estado, pues se trata de un “bien” esencial para muchos que simplemente no puede ser ofrecido por aquel (aunque las autoridades a menudo lo hagan de manera corrupta). Entre dichas actividades ilegales se destacan: i) contrabando en regiones de frontera como Guajira y Urabá; ii) esmeraldas en el occidente de Boyacá, explotadas bajo licencia oficial pero efectivamente reguladas por la organización armada de los empresarios; iii) talas ilegales, pesca prohibida, pieles de animales protegidos y explotación ilegal de la biodiversidad en zonas de colonización, y iv) sobre todo, siembras de marihuana, coca o amapola, procesamiento y comercialización de sus derivados ilícitos.

Como se verá en próximos capítulos, el amparo de la ilegalidad se ejerce de maneras diversas y en, especial, de tres. Primera, en brindar protección militar y una suerte de “se-

guridad jurídica” a los ilegales, de donde surge una alianza y un apoyo al grupo armado por aquello de tener al Estado como enemigo común. Segunda, en regular las transacciones ilegales y velar para que se cumplan los contratos. Tercera, en intervenir activamente en el mercado (compra de pasta, siembra obligatoria, distribución de semilla, asistencia técnica, etc.). Pero a renglón seguido hay que añadir que dicho “amparo” no es gratuito ni inocente: el grupo armado cobra impuestos, a veces excesivos, que lo distancian del productor ilegal; y la organización armada misma queda expuesta a las prácticas corruptas del negocio.

En este punto conviene subrayar cómo la extensión de la economía ilegal es clave para entender muchas peculiaridades del conflicto colombiano. Dicho en forma simplista: los armados no necesitan apelar a la pobreza o la desigualdad —como es de suponer en una insurrección— porque tienen en los ilegales un gigantesco ejército de reserva. Pero —también en forma simplista— la ilegalidad económica criminaliza inexorablemente a los alzados en armas.

© Jaime García / Archivo El Tiempo



Foto 2.2 Reunión de las Autodefensas Unidas de Colombia en el nudo de Paramillo, departamento de Córdoba, el 4 de septiembre de 2002.

f. *Infraestructura y servicios sociales.* Este renglón incluye construcción o mantenimiento de vías, escuelas, puestos de salud e incluso programas de tierras, crédito, suministro de insumos o hasta programas de desarrollo. Aquí se dan distintas modalidades. En pocos casos, el grupo armado construye directamente (por ejemplo, vías útiles para su propia movilidad); en otros casos, administra programas sociales por medio de alguna organización de fachada; en otros, se obliga a la comunidad a trabajar en “mingas”; con frecuencia se trata de “clientelismo armado”, de presionar a las autoridades para que ejecuten o subcontraten determinada obra.

Un complemento importante y más “político” de esta función es la “veeduría” sobre la gestión de las autoridades, parte visible de la cual son los juicios por corrupción a funcionarios de distintos niveles.

Pasando al “*lado de la demanda*”, digamos que una región es más o menos propensa a utilizar los “servicios” de las organizaciones armadas según sean, sobre todo: i) su forma de organización económica, donde se define cuáles son las fuerzas sociales principales, y ii) el tipo, extensión e intensidad de los conflictos sociales asociados con esa estructura.

a. *Forma de organización económica.* A partir de la literatura, tan abundante como dispareja, sobre conflicto y región, así como de las visitas y estudios preparados para este Informe, se propone una tipología de siete formas de organización económica donde tienden a hacer presencia los grupos armados. De modo por demás esquemático, dichos tipos serían:

- Latifundio tradicional consolidado: Bolívar, Sucre, Córdoba, Cesar, Magdalena, con presencia dominante de paramilitares y en menor escala del eIn;
- Colonización “histórica” del pie de monte de la Cordillera Oriental y el Magdalena medio, que constituyeron zonas de origen de las Farc;
- Colonización reciente (los 70, los 80, los 90) en disputa entre guerrillas y paramilitares, localizada i) en casi todos los pie de monte de las cordilleras (Urabá en el sur de Córdoba, serranía de San Lucas en el sur de Bolívar, Catatumbo en Norte de Santander, Sarare en Arauca, medio y bajo Putumayo, bajo Caquetá, y región del Patía en Nariño); ii) en la Sierra Nevada de Santa Marta, y (iii) en las regiones de expansión de la frontera agraria hacia el oriente, como Guaviare, Guainía y Vichada.

- Minifundio campesino en descomposición (Boyacá, Cundinamarca, Nariño, eje cafetero), con presencia tardía de las Farc, seguida luego por los paramilitares.

- Minifundio indígena típico del Cauca, regido por cabildos de autoridad tradicional en resguardos de propiedad comunitaria, con presencia de guerrillas de las Farc y el eIn y una más reciente incursión de paramilitares.

- Agricultura moderna de plantación (Valle, Tolima) con incursiones irregulares de las Farc y el eIn y respuestas de los paramilitares.

- Centro urbano mayor —particularmente en comunas o barrios periféricos donde existen pandillas— como en los casos de Medellín, Cúcuta, Bucaramanga, Cali o Bogotá, donde las Farc o el eIn tienen milicias y donde los paramilitares penetran rápidamente.

b. *Conflicto social predominante.* Tanto las guerrillas como los paramilitares dicen luchar en interés de ciertos estamentos o pobladores de la región. Y aunque cabe discutir si en efecto lo hacen o hasta dónde lo hacen, de si “representan” o cómo “representan” al campesino o al hacendado, parece claro que los grupos armados se instalan y actúan con más intensidad en zonas o en momentos de aguda polarización social. Así, al revisar la historia y estudiar las regiones, se encuentran ciertas variedades del conflicto social local donde típicamente tienden a incidir los grupos armados. Estos conflictos-tipo giran alrededor de:

- Disponibilidad y costo del capital de trabajo (como decir los anticipos al colono o al minero en la primera fase de la colonización).
- Propiedad de la tierra (latifundio consolidado versus campesinos sin tierra; terratenientes en expansión versus colonos, etc.).
- Derechos de las comunidades nativas (indígenas o afrodescendientes) frente a los inmigrantes (tierra, identidad cultural, equilibrio ambiental, etc.).
- Régimen laboral en zonas rurales (contratos de “plante”, de aparcería, etc.) o en industrias de enclave (petróleo, palma de aceite, etc.).
- Acceso al aparato y los recursos del Estado en regiones periféricas (puestos de trabajo, regalías y transferencias, casi siempre mediadas por clientelismos y gamonalismos).
- Ubicación y radio de beneficios de grandes obras de infraestructura (por ejemplo, hidroeléctricas en el oriente antioqueño).

- Servicios públicos en ciudades-bonanza de “la otra Colombia” (Apartadó, Yopal, Saravena, entre otros).

- Distribución de rentas extraordinarias derivadas de recursos mineros (petróleo, carbón, oro, esmeraldas) o de bonanzas agrícolas (coca-amapola, banano, palma de aceite).

La mayor parte de los conflictos locales son expresiones o combinaciones particulares y diferentes de ciertos temas comunes. En efecto, los conflictos de los cuatro últimos tipos en esencia son disputas sobre el monto y reparto de dineros públicos o dineros de bonanza, mientras los tres primeros básicamente giran en torno a la propiedad y formas de tenencia de la tierra, y tocan a la esfera laboral. En el Capítulo 15 volveremos sobre el punto.

3. La búsqueda de rentas

En línea con lo anterior —y haciendo una gruesa simplificación histórica— se diría que la guerra en Colombia comenzó con las luchas por la tierra y acabó en una lucha por las bonanzas. Durante los 60 fueron los colonos de las Farc y durante los 70 fue la frustración campesina de la Anuc; durante los 80 fueron los *boom* de recursos naturales y desde los 90 ha sido sobre todo el narcotráfico.

La expansión geográfica del conflicto ha reflejado aquel cambio en sus bases económicas. Y es porque el enriquecimiento súbito o ilegal de una región tiende *tanto* a agravar las tensiones sociales como a *atraer* los aparatos armados. Por eso en el mundo es sabido que las bonanzas elevan el riesgo de las guerras civiles y que el conflicto se alarga en función de las riquezas disponibles (Collier, Hoeffler, Söderbom, 2001). También por eso las acciones armadas en Colombia han tendido a expandirse hacia regiones donde va apareciendo la riqueza: zonas abiertas a la tala, la pesca y la apropiación extensiva de la tierra durante los 60, riqueza ganadera desde los 70, riqueza petrolera, carbonera, esmeraldera, bananera o palmera desde los 80, narco-riqueza desde los 90.

El resultado neto del proceso es hacer que las áreas “calientes” del momento más que todo sean zonas donde hay riqueza emergente y en disputa. A lo largo de este año, por ejemplo, la lucha armada se ha recrudecido en Arauca, donde abundan el petróleo y las siembras de coca y en el orien-

te antioqueño, por la energía hidroeléctrica y los cultivos ilícitos.

C. Caracterización de las principales regiones

Al conjugar las variables de demanda con las variables de oferta —y de manera por supuesto tentativa— tendríamos una regionalización ordenada del conflicto colombiano, que quizás motive y guíe al lector en su continuado diálogo con los equipos, documentos y estudios regionales que hacen parte del presente Informe.

a. En el caso de las *guerrillas* se podría hablar de:

- *Regiones endógenas*, donde ellas tienen presencia y dominio más bien consolidado, donde proveen bienes colectivos importantes y por tanto cuentan con apoyo de la gente. Dentro de este tipo cabe distinguir:

- Regiones de origen*, donde la guerrilla es parte establecida del engranaje social y donde provee diversos bienes colectivos, principiando por ordenar la convivencia ciudadana y administrar justicia. La subcultura local valora la tradición guerrillera. Su legitimidad depende del monopolio de la fuerza y disminuye cuando penetran antagonistas como los paramilitares. Para las Farc se trata de áreas de antigua colonización armada y del piedemonte de la Cordillera Oriental; para el Eln se trata de Catatumbo y el Sarare.

- Regiones de ilegalidad*, donde las guerrillas amparan las economías ilegales hasta convertirlas en distritos de captación de rentas. Además del amparo a la ilegalidad, la guerri-

Para granjear simpatía entre los pobladores, una de las primeras acciones de la guerrilla o de los paramilitares al llegar a una región es la muerte o expulsión de delincuentes comunes y demás “indeseables” (“limpieza social”).

lla provee bienes de seguridad y convivencia ciudadanas. Es el caso de las zonas cocaleras del suroriente bajo control de las Farc y el del sur de Bolívar, antes controlado por el Eln.

- *Regiones exógenas*, donde las guerrillas no están integradas a la estructura social pero sí obtienen recursos importantes, por lo cual buscan el apoyo mínimo necesario para operar contra la fuerza pública y otros actores armados. Estas regiones pueden ser:

- Regiones de campesinado en descomposición*, donde los armados no controlan el orden pero aprovechan la crisis

económica para reclutar combatientes y apoyos. En estas zonas la guerrilla ofrece empleo y sentido de pertenencia a los jóvenes que están siendo excluidos. Para ambas organizaciones guerrilleras, es el caso de la zona cafetera, Boyacá y los departamentos del suroccidente (Cauca, Nariño).

—*Regiones de captación de rentas*, donde existe riqueza y una capa social susceptible de ser extorsionada para hacerse a recursos provenientes de ganadería, palma de aceite, banano, oro o petróleo. Aquí la guerrilla establece “impuestos de guerra” sancionables con pena de secuestro o sabotaje, e intenta ejercer la representación de intereses sociales para justificar su presencia. Éstas son las regiones más propensas para generar apoyos al paramilitarismo como respuesta a la extorsión guerrillera. Son los casos de las sabanas del sur occidente de la Costa Atlántica, Urabá, Magdalena medio, Arauca y Casanare, también ocupadas por las dos organizaciones guerrilleras. Una situación similar se presenta en municipios cercanos a las grandes ciudades donde se concentran las fincas de recreo más costosas.

—*Centros urbanos mayores*, donde las guerrillas han incursionado en las siete fases o “estadios” indicados arriba.

b. En el caso de los *paramilitares* podría hablarse de:

- *Regiones de origen*, donde se dio un desarrollo temprano de estos grupos para proteger a los propietarios tradicionales y a los nuevos inversionistas del narcotráfico contra la extorsión de las guerrillas. Estas regiones son Córdoba, Urabá, Magdalena medio y llanos de Casanare y Meta. Allí las autodefensas ejercen un clientelismo autoritario sobre la población y ofrecen seguridad como bien colectivo a cambio de apoyos económicos.

- *Regiones de expansión secundaria*, sobre territorios donde existen recursos estratégicos para financiar el conflicto armado, como tierra, oro, petróleo, coca o amapola, y a donde llegan para disputarle el control a la guerrilla. En estas zonas (rurales o urbanas) operan más como fuerzas de limpieza contra los habitantes que consideran afectados a los subversivos. Por último, y a modo de ilustración resumida, el Cuadro 2.2 enuncia las características básicas del conflicto y sus correlatos en algunas de las regiones más afectadas.

Cuadro 2.2 Caracterización inicial de las regiones más afectadas por el conflicto

NORTE DE SANTANDER			
Actor armado	Bien colectivo y a quién sirve	Organización económica	Dinámica territorial
ELN	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad • Administración de justicia • Resonancia cultural • Infraestructura • Colonos y campesinos 	<ul style="list-style-type: none"> • Minifundio 	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia desde 1973 • Hegemonía hasta finales de los 90
Farc	<ul style="list-style-type: none"> • Amparo de la ilegalidad 		<ul style="list-style-type: none"> • Presencia reciente • Disputa territorial con AUC
AUC	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad • Administración de justicia para consolidar su entrada a la región • Narcotraficantes y terratenientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Latifundio consolidado y agricultura “moderna” • Fuerte asociación con cultivos ilícitos 	<ul style="list-style-type: none"> • Incursiones desde finales de los 90 a propósito de los cultivos ilícitos en la zona del Zulia-Catatumbo • Disputa territorial en Zulia • Catatumbo y en barrios marginales de Cúcuta.

Cuadro 2.2 (Continuación)

MAGDALENA MEDIO			
Actor armado	Bien colectivo y a quién sirve	Organización económica	Dinámica territorial
Farc	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad, justicia, y amparo de ilegalidad Colonos y campesinos (décadas del 60 y 70) 	<ul style="list-style-type: none"> Colonización histórica 	<ul style="list-style-type: none"> Nicho inicial del IV Frente. Fue perdiendo su hegemonía por excesiva presión sobre ganaderos y comerciantes
ELN	<ul style="list-style-type: none"> Trámite de reinvidaciones sociales (de los 60 a los 80) Generación de empleo por reparaciones del oleoducto para gente de la región Contratos de seguridad con multinacionales 	<ul style="list-style-type: none"> Colonización histórica 	<ul style="list-style-type: none"> Nicho inicial. Nació a mediados de los 60 en el centro norte de la región
Paramilitares	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad Terratenientes, narcotraficantes y esmeralderos. Defensa del latifundio 	<ul style="list-style-type: none"> Latifundio tradicional y agricultura moderna Subregiones de oro y petróleo 	<ul style="list-style-type: none"> Nicho inicial en Puerto Boyacá A fines de los 90 logran el control territorial (incluyendo Barrancabermeja)
ARAUCA			
Actor armado	Bien colectivo y a quién sirve	Organización económica	Dinámica territorial
Farc Frentes 10-45 Bloque Oriental	<ul style="list-style-type: none"> Amparo de ilegalidad 	<ul style="list-style-type: none"> Colonización histórica vs enclaves económicos 	<ul style="list-style-type: none"> Presencia precaria en los 80 Sensible crecimiento en los 90 Disputa por las bonanzas lícitas e ilícitas
ELN Frente Domingo Lain Compañías Simacota-Pomares	<ul style="list-style-type: none"> Resonancia cultural entre colonos Administración de justicia Infraestructura Campesinos y colonos 	<ul style="list-style-type: none"> Colonización histórica Enclave petrolero 	<ul style="list-style-type: none"> Presencia desde 1973 Despliegue desde los 80 por el petróleo Declive de sus acciones desde 1998
AUC	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad Administración de justicia vía "limpieza de supuestos colaboradores y simpatizantes de las guerrillas" Narcoterratenientes 	<ul style="list-style-type: none"> Enclave de cultivos ilícitos 	<ul style="list-style-type: none"> IncurSIONES desde el 2000 Expansión de las autodefensas del Casanare
ORINOQUIA - AMAZONIA			
Actor armado	Bien colectivo y a quién sirve	Organización económica	Dinámica territorial
Farc	<ul style="list-style-type: none"> Regulación y solidaridad en la frontera de colonización 	<ul style="list-style-type: none"> Colonización histórica 	<ul style="list-style-type: none"> Nicho inicial con control político y territorial
Paramilitares	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad Latifundistas y narcotraficantes 	<ul style="list-style-type: none"> Latifundio consolidado y cultivos ilícitos 	<ul style="list-style-type: none"> Expansión y disputa territorial por rentas.

Cuadro 2.2 (Continuación)

ANTIOQUIA			
Actor armado	Bien colectivo y a quién sirve	Organización económica	Dinámica territorial
Farc	<ul style="list-style-type: none"> Regulación y solidaridad en la frontera de colonización del departamento 	<ul style="list-style-type: none"> Colonización histórica 	<ul style="list-style-type: none"> Nicho inicial con control político, pero difícil control territorial
ELN	<ul style="list-style-type: none"> Regulación de la oferta laboral asociada con la minería Regulación de las relaciones laborales 	<ul style="list-style-type: none"> Colonización reciente 	<ul style="list-style-type: none"> Expansión por rentas
Paramilitares	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad Latifundistas 	<ul style="list-style-type: none"> Latifundio consolidado y agricultura moderna 	<ul style="list-style-type: none"> Nicho inicial, presencia a través de las Convivir y control territorial
EJE CAFETERO			
Actor armado	Bien colectivo y a quién sirve	Organización económica	Dinámica territorial
Farc	<ul style="list-style-type: none"> Administración de justicia 	<ul style="list-style-type: none"> Minifundio campesino en descomposición (crisis cafetera) Cultivos ilícitos 	<ul style="list-style-type: none"> Presencia precaria en los 80 Desde los 90, presencia intensiva con acciones de secuestro y extorsión a pequeños y medianos propietarios
ELN Frentes Cacique Calarcá, Ernesto Ché Guevara y núcleo urbano María Elena Barón ^a	<ul style="list-style-type: none"> Administración de justicia 	<ul style="list-style-type: none"> Igual a las Farc 	<ul style="list-style-type: none"> Presencia precaria desde los 80
Frente Óscar William Calvo ^b	<ul style="list-style-type: none"> Administración de justicia 	<ul style="list-style-type: none"> Igual al ELN 	
AUC Grupos de justicia privada	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad Medianos y grandes propietarios (narcotraficantes y terratenientes) 	<ul style="list-style-type: none"> Cafetales Latifundio ganadero 	<ul style="list-style-type: none"> Desde 1994 presencia a través de las Convivir
URABÁ			
Actor armado	Bien colectivo y a quién sirve	Organización económica	Dinámica territorial
Farc	<ul style="list-style-type: none"> Amparo de la ilegalidad y justicia Colonos, sindicatos, sectores populares alrededor del banano 	<ul style="list-style-type: none"> Colonización reciente 	<ul style="list-style-type: none"> Espacio en disputa por ser un corredor estratégico para armas y narcotráfico
Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad Agroindustriales, latifundistas y narcotraficantes 	<ul style="list-style-type: none"> Latifundio tradicional consolidado Agricultura moderna 	<ul style="list-style-type: none"> Nicho inicial Consolidación territorial en el eje del banano y tierras de narcotraficantes

a. Cuyo radio de acción está en Pereira.

b. Opera en los límites del Viejo Caldas y el Sur de Antioquia. Disidencia del EPL.

Cuadro 2.2 (Continuación)

CAUCA ^c			
Actor armado	Bien colectivo y a quién sirve	Organización económica	Dinámica territorial
Farc Bloque Occidental Frentes 6, 8 y 29	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad. Ambigua: en ocasiones se brinda a indígenas y campesinos, en otras a terratenientes 	<ul style="list-style-type: none"> Minifundio en descomposición Minifundio (resguardos) indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> Presencia tras el vacío que dejó el Quintín Lame
AUC	<ul style="list-style-type: none"> Administración de justicia como consolidación de su territorio Seguridad Latifundistas 	<ul style="list-style-type: none"> Latifundio consolidado Agricultura moderna (zona limítrofe con el Valle del Cauca) 	<ul style="list-style-type: none"> Hegemonía (muro de contención contra incursiones guerrilleras en el departamento del Cauca) Bota caucana presencia en virtud de cultivos ilícitos.
NARIÑO ^c			
Actor armado	Bien colectivo y a quién sirve	Organización económica	Dinámica territorial
Farc Bloque Occidental Frentes 29 y 8	<ul style="list-style-type: none"> Administración de justicia Amparo de la ilegalidad 	<ul style="list-style-type: none"> Minifundio en descomposición 	<ul style="list-style-type: none"> Consolidación desde finales de los 80
ELN Frentes Manuel Vásquez y Comuneros del Sur			<ul style="list-style-type: none"> Presencia precaria, atentados al Oleoducto Transandino
BOLÍVAR			
Actor armado	Bien colectivo y a quién sirve	Organización económica	Dinámica territorial
Farc Frentes 27, 37 y 35	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad, administración de justicia y amparo de ilegalidad Campesinos y colonos 	<ul style="list-style-type: none"> Colonización reciente Latifundio tradicional consolidado 	<ul style="list-style-type: none"> Disputa territorial y por el control de los cultivos ilícitos
ELN	<ul style="list-style-type: none"> Igual a las Farc 	<ul style="list-style-type: none"> Igual a las Farc 	<ul style="list-style-type: none"> Igual a las Farc, y además zona de refugio
ERP	<ul style="list-style-type: none"> Igual al ELN 	<ul style="list-style-type: none"> Igual al ELN 	<ul style="list-style-type: none"> Igual al ELN
AUC	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad Latifundistas y narcotraficantes 	<ul style="list-style-type: none"> Colonización reciente 	<ul style="list-style-type: none"> En disputa

Cuadro 2.2 (Continuación)

BOYACÁ			
Actor armado	Bien colectivo y a quién sirve	Organización económica	Dinámica territorial
Farc	• Seguridad y administración de justicia	• Minifundio	• Expansión desde 1990
ELN	• Seguridad y administración de justicia	• Minifundio	• Desde 1995 Fuerza Militar del área Arauca, Boyacá y Casanare (ABC)
AUC Ejércitos privados	• Seguridad • Terratenientes	• Zonas con latifundio consolidado • Zona esmeraldífera	• Desde los 80
CÓRDOBA			
Actor armado	Bien colectivo y a quién sirve	Organización económica	Dinámica territorial
EPL y Farc en menor grado	• Administración de justicia y solidaridad cultural	• Latifundio improductivo y presión histórica para redistribuir tierras	• Expansión durante los 70 y los 80 via vacuna ganadera
Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá	• Seguridad • Agroindustriales, latifundistas y narcotraficantes	• Latifundio tradicional consolidado • Agricultura moderna	• Nicho inicial • Consolidación territorial y protección latifundio

Bibliografía y referencias

Collier, Paul, Anke Hoeffler y Mans Soderbom (2001), *On the Duration of Civil War*, Washington, D.C., The World Bank/ Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.

Foran, John (1997), “Discourses and Social Forces. The Role of Culture and Cultural Studies in Understanding Revolutions”, en J. Foran (ed.), *Theorizing Revolutions*, Londres, Routledge, pp. 203-226.

Gómez B., Hernando (editor), *Urban Crime. Global Trends and Policies*, Tokyo, The United Nations University, 1989.

Laqueur, Walter (1998), *Guerrilla Warfare. A Historical and Critical Study*, Londres, Transaction Publishers.

Novoa García, A. (2000), “Justicia de paz, actores armados y civilidad: Acerca de las posibilidades de la justicia de paz en las zonas de negociación Estado-insurgencia”, en N. Gálvez (ed.), *Justicia de paz en la región andina*, Bogotá D.C., ned/ plual/ ejctc/ cej.

Ocampo López, Javier (1989), *Breve historia de Colombia*, Caracas, Academia Nacional de Historia.

pnud (2003), *Informe sobre desarrollo humano*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.

Rangel, Alfredo (1999), *Colombia: Guerra en el fin de siglo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/ Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.

Skocpol, Theda (1994), *Social Revolutions in the Modern World*, Londres, Cambridge University Press.

Zuluaga, Jaime (1995), “De guerrillas a movimientos políticos: análisis de la experiencia colombiana”, en Javier Guerrero (compilador), *Iglesia, movimiento y partidos: política y violencia en la historia de Colombia*, Tunja, Colección Memorias de Historia, volumen 4, pp. 125-134.





Degradación: una guerra de perdedores

Con todo y su expansión territorial, la guerra ha sido un fracaso. Fracaso para las Farc y para el Eln que, tras cuatro décadas de lucha armada, están aún lejos de llegar al poder. Fracaso para los paramilitares, que en veinte años de barbarie no han logrado acabar con la guerrilla. Fracaso para el Estado colombiano, que ni ha sido capaz de derrotar a los insurgentes, ni de contener el paramilitarismo, ni de remover las causas del conflicto armado.

Y a lo largo de este fracaso, la guerra fue perdiendo el sentido que quizá una vez tuvo. A su propia y monstruosa manera, el conflicto se ha vuelto una rutina. La violencia no sirve tanto ni sólo a un real o presunto propósito político —esto es, a un cierto modo de entender el bienestar colectivo— cuanto a satisfacer las pretensiones propias del grupo o el individuo armado.

La intensa degradación del conflicto colombiano es fruto sobre todo de aquella pérdida de norte, de aquella suerte de privatización de la guerra. A medida, en efecto, que las acciones del grupo armado dejan de ceñirse a una visión y una lógica política, otras lógicas o inercias comienzan a orientarlas.

Más específicamente, la dinámica de degradación propia de este conflicto resultaría de seis lógicas o “inercias” no políticas, que se superponen y alimentan entre sí. Llamaremos a tales inercias las lógicas de militarización, rentismo, territorialización, terror, criminalización y vinculación apolítica, respectivamente. Pero antes de examinar estas lógicas, importa precisar en qué consiste la degradación del conflicto colombiano.

A. La guerra degradada

Se dice “degradado” del objeto que ha perdido las cualidades propias de su especie, que se ha deteriorado o ya no

tiene lo mejor de sí mismo o de su clase. Así que hablar de “guerra degradada” presupone que hay un tipo de no degradada, una guerra justa en sus fines y en sus medios. Es más: bien puede ser que todas las guerras hayan sido sucias, es decir, degradadas; pero aun así cabría decir que una determinada es más degradada que otras.

Quede pues claro que la degradación de un conflicto se refiere al patrón ideal de la “guerra justa” y es cuestión de grados. Los filósofos morales y los juristas proponen tres criterios para evaluar tal justicia: i) que ir a la guerra esté justificado (*jus ad bellum*); ii) que exista proporción entre el bien esperado de la guerra y los daños que ella implica, y iii) que los combatientes respeten el “derecho humanitario”, las leyes de la guerra o *jus in bello*.

Pues bien: el conflicto armado colombiano es injusto a la luz del primer criterio, más claramente a la luz del segundo y todavía más a la luz del tercero. O sea, es una “guerra degradada” en su origen, en desbordar su objetivo y en violar el derecho humanitario. Veamos brevemente los tres puntos:

a. Hay quienes opinan que ninguna guerra es justa; pero este pacifismo a ultranza impediría resistirse incluso al atropello de una invasión extranjera. Por eso la mayoría de los teóricos admite que en ocasiones es justo ir a la guerra; sólo que, dada la *suprema* gravedad del hecho, hay que evaluar de modo *muy estricto* los motivos del Estado o, en nuestro caso, de los alzados en armas.

Con este rasero restrictivo parece claro que en Colombia no se justifica la guerra insurgente, pues faltan las dos condiciones que para ello suelen exigirse: i) no existe el “tirano insoportable”, el dictador represivo y sanguinario; ii) ni existe la imposibilidad de apelar a medios no violentos para realizar reformas políticas y sociales, como la competencia electoral, el argumento racional o la mediación internacional.

En gracia del argumento cabría quizá decir que a la luz del *jus ad bellum*, la autodefensa campesina pudo ser justa en algún momento y en algunas regiones de Colombia. Pero el salto a la “guerra revolucionaria”, a la toma del poder por las armas y no por los votos, sólo pudo justificarse desde ciertas versiones del marxismo. Dentro de estas lecturas (maoísta, foquista, etc.) el marxismo se asume como una “ética de convicción”, donde la violencia es lícita mientras busque acabar con la injusticia. Pero, en último término, este fundamentalismo excluyente vendría a legitimar el uso masivo de la violencia en todas las sociedades del mundo.

El paramilitarismo ni siquiera tiene en su haber un fundamentalismo o una moralidad, porque depende de una burda trampa al lenguaje, de llamar “legítima defensa” al aterrorizar o asesinar a mansalva a personas no combatientes. Aunque otra vez, en gracia del argumento, uno podría *explicar* el paramilitarismo como respuesta desesperada a los abusos de la guerrilla, jamás podría *justificar* una práctica consistente en violentar las garantías que pretende defender.

b. El principio de proporcionalidad implica que la guerra no sea demasiado larga y que exista una esperanza razonable de victoria. Pero en Colombia tanto la paz negociada como el triunfo militar son sumamente improbables, y esto explica la excesiva prolongación del conflicto.

La primera parte del *impasse* se desprende de lo dicho en el Capítulo 1. Puesto que no se dan las condiciones para el triunfo eventual de la insurgencia ni la guerrilla cuenta con suficiente apoyo popular, la amenaza de revolución no ha sido ni es inminente. Pero sin amenaza creíble o percibida el “establecimiento” no tiene por qué ceder poder o negociar reformas sustantivas con la insurgencia. Tanto así que en ninguno de los nueve procesos recientes de desmovilización exitosa se pactaron reformas, que en ningún intento de negociación con las actuales guerrillas se ha llegado siquiera a precisar el contenido de alguna reforma, y que ningún gobierno ha planteado los cambios concretos que estaría dispuesto a negociar con la guerrilla.

Cosa distinta del desafío revolucionario es la amenaza a la vida, la libertad o el patrimonio que con razón perciben muchas personas del “establecimiento”. Pero, en vez de acercar la salida política, esta amenaza viene a reforzar la ya dicha percepción del conflicto como un problema puramente delictivo o de “orden público”.

Y sin embargo, como se dijo en el capítulo anterior, hay varios factores que tienden a impedir la derrota militar de la guerrilla: la geografía montañosa y selvática; la enorme riqueza de los insurgentes; el apoyo de quienes usufructúan los servicios provistos por ellos (“bienes colectivos locales”); la fragmentación de las élites y el Estado; los dilemas que afectan la acción de las Fuerzas Armadas; las limitaciones que enmarcan su estrategia, y la actitud de contención que caracteriza la política militar del Estado colombiano.

Y así, entre años perdidos tras un triunfo lejano y otros años perdidos tras una paz esquiva, el luto y el dolor golpean más y más a los hogares colombianos.

c. La base del *dih o*, mejor, del “derecho humanitario”, es entender que hay medios *absolutamente inaceptables* de hacer la guerra, no importa cuál sea su causa ni qué cosas haga el enemigo.

Así que el fin no justifica los medios. En primer y principal lugar, este criterio prohíbe las violaciones del derecho humanitario por parte de la fuerza pública. Es simple: la diferencia entre un soldado y un delincuente solamente consiste en que el soldado respeta la ley. En segundo lugar, aún si admitiéramos que es justa su causa, la insurgencia tiene que respetar los límites de la guerra, la inmunidad de los no combatientes y el trato humano de los prisioneros. En tercer lugar, aunque la autodefensa es legítima mientras se ciña a los términos estrictos del Estado de derecho, el paramilitarismo siempre es inmoral porque, por definición, existe para hacer aquello que los militares no pueden: para violar el *jus in bello*.

Y sin embargo nuestro pan de cada día son las masacres, asesinatos, ejecuciones sumarias, secuestros, extorsiones, desapariciones, torturas, abusos sexuales, reclutamiento de niños, desplazamientos, ataques terroristas y uso de armas prohibidas, por parte de guerrilleros, paramilitares, agentes del Estado y otros grupos con ellos vinculados.

B. La lógica de militarización

Desde el marxismo o la teología de liberación tal vez valga afirmar que la revolución debe imponerse por la vía armada. Para estas éticas de convicción, la insurgencia sería justa (*jus ad bellum*) y la guerrilla sería la “vanguardia” del movimiento revolucionario. Pero precisamente en su calidad de vanguardia, la guerrilla no debe crecer en forma indefinida o desproporcionada, ni debe desplazar al trabajo de masas.

Este no ha sido el caso de Colombia. Desde que el Partido Comunista se pronunció a favor de “combinar todas las formas de lucha”, la opción armada tendió a pesar más, cuando no a desplazar, la opción política. En los primeros tiempos hubo cierto equilibrio; Jacobo Arenas, “comisario político” enviado por el Partido, tuvo gran ascendiente sobre las Farc, y el pc mediaba las relaciones con los países socialistas. Pero el fin de la urss y la muerte de Arenas debilitaron aquella influencia, al punto que la guerrilla optó por crear sus propios aparatos políticos (la Unión Patriótica y, en especial, el Movimiento Bolivariano).

Es más: el asesinato de dos candidatos a la Presidencia, cinco congresistas y más de un millar de dirigentes de la up fue para la izquierda colombiana un argumento contundente en contra de la acción política y a favor de la vía armada. La muerte o los atentados contra ex dirigentes de otras guerrillas —desde los jefes liberales del llano hasta la plana mayor

Nuestro pan de cada día son las masacres, asesinatos, ejecuciones sumarias, secuestros, extorsiones, desapariciones, torturas, abusos sexuales, reclutamiento de niños, desplazamientos, ataques terroristas y uso de armas prohibidas, por parte de guerrilleros, paramilitares, agentes del Estado y otros grupos con ellos vinculados.

del M-19, pasando por los ex combatientes del epl— así como la de algunos paramilitares desmovilizados (el caso de “Ariel Otero” y sus hombres) son otras tantas razones para que los irregulares desconfíen de las garantías al trabajo político y se empeñen con más veras en la vía militar.

Aunque, según los mentores del eln, la acción no armada —sindicalismo y movimientos sociales— debería pesar proporcionalmente más que para las Farc, también aquí predomina la acción armada. De hecho, y a diferencia del pc y la up, “A Luchar” no participa abiertamente en elecciones y es de carácter semi clandestino. Más aún, la amenaza de exterminio por parte de las auc ha sido el obstáculo quizás principal en recientes intentos de negociación con el eln.

El aparato político ha sido, pues, un apéndice de la guerrilla, cuando la teoría de la revolución predica exactamente lo contrario. Y esta inversión de los términos es todavía más visible en el caso de los paramilitares. Unos son integrantes de la fuerza pública que actúan sin uniforme; otros son mercenarios; otros son “autodefensas” de alcance puramen-

te local, y sólo algunos se han agrupado en “uniones” más o menos incluyentes y cohesionadas, a partir de las cuales se formula un programa ideológico o se estimula la creación de un frente político. Aun en este caso, sin embargo, lo político resulta ser un añadido de lo militar, y el mando real está en manos del comandante, no del ideólogo o el líder desarmado.

La percepción del conflicto como un problema de orden público hizo que la respuesta del Estado se sesgara también hacia lo militar. Si bien el presidente es jefe de la fuerza pública, los civiles se han ocupado poco de estudiar al ejército, las políticas de seguridad o el arte de la guerra. Ciertamente que con el correr de los años las Fuerzas Armadas aprendieron a valorar el elemento cívico o las acciones “cívico-militares” para ganarse al campesino. Ciertamente también que desde hace años es común la opinión de que el Estado “debe hacer presencia”, llevando más y mejores servicios a las zonas afectadas. Pero

la etiología social de la violencia no ha sido materia del gran debate electoral. Las movilizaciones y protestas populares, en especial las campesinas e indígenas, tienden a ser tratadas con mano dura. Lo “cívico-militar” es en efecto parte de una estrategia militar. Y, más de fondo, la política no se reduce a que

el Estado lleve servicios, sino que antes consiste en capturar la imaginación y llenar de sentido la vida colectiva: este es el gran vacío en la respuesta del Estado a la insurgencia.

La militarización del conflicto se refleja más que todo en la ostensible falta de avances políticos a lo largo de casi medio siglo. Ni reformas conquistadas por la insurgencia, ni creciente legitimidad del Estado, ni variación importante en el grado de apoyo ciudadano a cada actor, ni acercamientos o transacciones programáticas que son la esencia del quehacer político.

Pero el sobrepeso de lo militar tiene además otros alcances:

- Primero, el crecimiento excesivo de los ejércitos. Los 48 miembros iniciales de las Farc se habían convertido en 8 mil a finales de los 80 y hoy se cuentan unos 16.500 combatientes efectivos, distribuidos en 62 frentes y siete bloques que cubren casi todo el territorio nacional. El eln duplicó su pie de fuerza entre 1991 y 2001, cuando alcanzó 4.500 combatientes, distribuidos en 41 frentes y cinco bloques.

Las autodefensas pasaron de 1.800 en 1990 a cerca de 10.500 en 2001, organizadas en diez bloques. Dicho de otra manera, “en los últimos diez años, el crecimiento de los principales actores ilegales del conflicto ha sido de 157%” (Presidencia de la República, dnp, 2003: 17) mientras la población ha crecido al ritmo del 1,9% anual.

Así que hoy tenemos unas 32 mil personas bien armadas y equipadas como tropa permanente de los ejércitos irregulares, esto es, un potencial de destrucción y muerte de veras muy temible. Si se suman los 240 mil integrantes de la fuerza pública, los 183 mil vigilantes privados y los quizá tres mil “gatilleros” al servicio del narcotráfico, el crimen organizado y las pandillas urbanas, tendríamos que la violencia organizada emplea al 2,5% de los trabajadores colombianos (y, en especial, a casi 9% de la población ocupada en el área rural).

- Segundo, el inevitable desvío del esfuerzo hacia las exigencias puramente logísticas del aparato militar. Una cosa era mantener el puñado de colonos que hacían de guerrilleros, otra es la intendencia y manejo de un ejército profesional más grande y mejor armado que el de muchos Estados en el mundo. Por eso Arenas recelaba del crecimiento exagerado de las Farc, por eso la guerrilla habría excedido su “tamaño óptimo” (hoy un tercio de sus efectivos son niños y 40% son mujeres) y por eso, en todo caso, lo financiero se fue convirtiendo en el talón de Aquiles de cada grupo armado.

- Tercero, la militarización de la cultura organizacional. Hacia adentro: se recluta gente con destreza militar (incluyendo mercenarios), ascienden los guerreros pero no los políticos, la disciplina prima sobre la deliberación... Hacia afuera: el civil es “colaborador” o “enemigo”, no un ciudadano a quien deba convencerse; la comunidad se trata con mano dura; las “leyes” o códigos de conducta son simplones y expeditos... Hacia la salida del conflicto: cada actor cree que está en camino de derrotar y aun de aniquilar al adversario; o, en las mesas de diálogo, de hecho hay más énfasis sobre lo militar (canje de prisioneros, garantías de seguridad...) que sobre las reformas sociales sustantivas.

C. La lógica del rentismo

El crecimiento del aparato militar desencadena su propio círculo vicioso: un aparato más grande demanda más recursos y a la vez puede usarse para obtener más recursos.

Esta lógica perversa no pararía sino con el agotamiento de la riqueza nacional, y en todo caso acarrea dos tipos de distorsión: *tiende* a cambiar la guerra política por la guerra económica, y *tiende* a que las convicciones sean desplazadas por el afán de lucro.

Algunos incluso opinan que la guerrilla, acaso también los paramilitares, sólo buscan riqueza o en todo caso que actúan con más codicia que fe (Collier, Hoeffler, Soderbom, 2001). En su versión extrema, sin embargo, esta hipótesis no daría cuenta de las conductas de los actores amados que *no* aumentan su riqueza: un secuestro político, volar un oleoducto o escalar la guerra; y es porque, paradójicamente, la guerra consume tantos recursos que el actor movido *sólo* por la codicia trataría de limitarla, como hacen, por ejemplo, los carteles de la droga.

Una cosa es, pues, tomar las armas para hacer pillaje y otra es hacer pillaje para seguir en armas. Lo cual no niega que la búsqueda de ingresos sea una forma y una fuente de degradación por varios conceptos. Primero, por la tendencia de las burocracias —“burocracias armadas” en este caso— a convertir los medios en un fin. Segundo, porque esa tendencia se agrava con el tiempo y con la propia degradación del conflicto. Tercero, porque la abundancia de recursos ha permitido prolongar demasiado las hostilidades. Cuarto, porque para muchos individuos o hasta “comandantes” la guerra es apenas un pretexto para el pillaje. Y quinto, porque hay formas de financiación contrarias al *jus in bello* o degradadas en sí mismas.

El Capítulo 2 mostró cómo la búsqueda de ingresos en buena parte explica la expansión territorial del conflicto. Aquí veremos cómo los métodos de financiamiento han conducido a la degradación del proceso, para lo cual conviene distinguir cuatro tipos o fuentes de recursos que utilizan los distintos actores armados. A falta de mejores apelativos, se hara referencia a fuentes “clásicas”, “cuasivoluntarias”, “extorsivas” y “empresariales”.

a. *Las fuentes clásicas* corresponden al momento inicial y al patrón convencional de las guerrillas. Básicamente consisten en decomisos al enemigo y en donativos del extranjero. En los primeros años de las Farc, se trataba de “recuperar” fusiles del ejército, asaltar bancos de pueblos o “expropiarle” unas reses al terrateniente; el eln hacía lo propio, aunque siempre ha preferido la industria petrolera. La urss y demás países socialistas suministraban armas, entrena-

miento y otros apoyos de modo por supuesto clandestino. Si bien estas rentas “clásicas” son obviamente ilegales —la subversión ya de por sí es delito— parecen connaturales a la “guerra revolucionaria” y en todo caso palidecen en comparación con lo que habría de venir.

b. *Las rentas cuasivoluntarias* se obtienen a cambio de algún servicio o “bien colectivo local” que ofrezca el actor armado. La seguridad de las personas y la administración de justicia son ejemplos de tales bienes, ya mencionados en el Capítulo 2. Se llaman “cuasi” voluntarias porque así el servicio beneficie a un conjunto de individuos (por ejemplo, a todos los propietarios de la zona), cada uno de ellos trata de evadir su pago.

El prototipo de renta cuasivoluntaria es el tributo que cobran los Estados para poder sufragar sus gastos. Y los impuestos a su vez son la fuente básica de financiación para la fuerza pública. En tanto el gasto militar y policial es obviamente necesario para garantizar la seguridad humana de los colombianos, su legitimidad está fuera de duda. Con todo, varios informes mundiales de desarrollo humano con razón deploran el armamentismo y el sacrificio de inversión “en prioridades humanas” que aquel conlleva (pnud, 1990: Capítulo 4; 1991: Capítulo 6; 1992: Capítulo 5; y UNDP, 1994: Capítulo 3; 1997: Capítulo 5; 2002: Capítulo 4).

El gasto militar del Estado colombiano pasó de 1,6% del pib en 1985 a 2,9% en 2002 (pnud, 1998: 19; Garay, 2002: 232); entre tanto el gasto social, que se había duplicado entre 1985 y 1996, disminuyó de 16,7% a 10% del pib entre este último año y el 2002 (Presidencia de la República, dnp, 2003: 118). Por otra parte, si el conflicto continúa agudizándose, el gasto militar llegaría a superar 5% del pib a fines de la década (Garay, 2002: 335), lo cual significaría un más grave sacrificio de inversión en “prioridades humanas”.

Además de los impuestos, la fuerza pública se financia con ayuda externa, proveniente ante todo de Estados Unidos. De hecho, después de Israel y Egipto, Colombia es el principal receptor de ayuda norteamericana. Esta ayuda representa cerca del 23%¹ del gasto militar de Colombia. En 1996, los recursos donados ascendieron a 40 millones de dólares; el promedio para 2000-2001 fue 475 millones de dólares; para el 2002 la ayuda militar y policial, incluyendo los fon-

dos de la “Iniciativa Regional Andina”, suman 363 millones de dólares (<http://www.ciponline.org/colombia/2002>). Buena parte de esta ayuda está orientada a la lucha antinarcóticos y tiene otra serie de condicionalidades que reflejan las prioridades de aquel país en el conflicto colombiano.

La tercera y mucho más pequeña fuente de financiación para la fuerza pública son las donaciones de personas o empresas privadas, a veces a título de solidaridad ciudadana, a veces como contrapartida de una especial protección. Mientras lo primero es una expresión plausible del apoyo a las autoridades legítimas, lo segundo tiende a privatizar un bien público por excelencia, y en esa medida resulta cuestionable.

Pero mientras los impuestos del Estado son legítimos, los “impuestos” o las donaciones voluntarias que financian a otros actores armados son ilegítimos en tanto, como dijimos, les falta el *jus ad bellum*. En términos subjetivos, sin embargo, el aportante o el recaudante pueden justificar la donación o el tributo como una forma de financiar cierto bien público o colectivo.

En el caso de la guerrilla se trataría de la seguridad o “autodefensa” de los campesinos, los colonos u otro estamento social en sus zonas de influencia; también puede tratarse de los servicios de justicia y policía, de resolver disputas y mantener el orden local; o aun, en algunos sitios, de proveer vías, educación, salud y similares. En el caso de las autodefensas, el bien típicamente ofrecido es seguridad para los hacendados, comerciantes u otros inversionistas de la región (incluyendo a los narcotraficantes que, en otras circunstancias, también pueden ser protegidos por la guerrilla); pero además, a su propia manera, los paramilitares administran justicia y hacen de policía, abren vías e incluso reparten tierra entre los campesinos.

A cambio de aquellos servicios, el campesino o el hacendado podrían pagar pequeñas o grandes sumas, en dinero o en especie, y de modo voluntario (donación) o “cuasivoluntario” (impuesto): el actor armado sería una suerte de “Estado local” y sus servicios le darían cierta legitimidad a esos ingresos. Pero entonces al actor se le presenta el mismo dilema que a cualquier Estado: para crecer necesita más impuestos y los impuestos socavan su legitimidad. En términos más

1. Cálculos del equipo del Informe a partir de información de la Contraloría General de la República.



Foto 3.2 Manifestación en Bogotá en contra del conflicto colombiano, año 2000.

simples: puede que el colono esté dispuesto a pagar para que lo defiendan, pero no para que Marulanda llegue al poder.

Y aquí empata la lógica de militarización. A medida que el pie de fuerza aumenta y que la tropa se profesionaliza (es decir, que necesita un salario para vivir) crece también la presión tributaria sobre las comunidades de origen. Es lo que parece haber ocurrido con algunas “zonas históricas” de las Farc, en el sur de Bolívar con el eln, en parte del Magdalena medio con las auc, o en Córdoba donde el epl acabó por diezmar el hato que le daba su propio sustento.

c. *Las rentas extorsivas* son “impuestos” ilegítimos sobre ingresos lícitos o ilícitos del extorsionado, que habitualmente se cobran bajo amenaza de muerte. Entre ellas y las rentas cuasivoluntarias la diferencia es de grado. Para justificarlas suele hablarse de “contribuciones forzosas”, “impuestos revolucionarios” o “confiscación de bienes” del enemigo o su “colaborador”. Las principales variedades del cobro coactivo son:

Hoy tenemos unas 32 mil personas bien armadas y equipadas como tropa permanente de los ejércitos irregulares, esto es, un potencial de destrucción y muerte de veras muy temible.

- La *vacuna* o pago periódico a cambio de “dejar trabajar”. Es un seguro, a veces poco confiable, contra secuestro, decomiso, incendio u otro siniestro causado por el propio asegurador. Se cancela en efectivo, en especie o mediante triangulaciones.

- El *boleteo* o notificación de pago ocasional que recibe una persona o empresa, y que puede o no convertirse en vacuna. El boleteo es frecuente en zonas de disputa o bajo control imperfecto del actor armado, incluyendo las ciudades.

- El *secuestro* con fin de lucro de una persona o un grupo, incluyendo las llamadas “pescas milagrosas”.

- El *peaje* o cobro forzado de una suma fija por permitir el tránsito de vehículos o el paso de mercancías como ganado, cemento o cerveza.

Las víctimas de estas prácticas son diversas. Funcionarios del orden municipal, regional o nacional son presionados para entregar dineros públicos o, más a menudo, para desviar fondos hacia determinadas obras, zonas o contratistas, lo cual suele llamarse *clientelismo armado*. La minería, especialmente en petróleo y derivados, carbón, oro y esmeraldas, está sujeta a un complejo sistema tributario que cu-

bre al pequeño minero, a la empresa mediana, a la estatal y a la multinacional, así como a los receptores de regalías o transferencias. Una variante de la vacuna son los *contratos de seguridad* que “amparan” a una gran empresa nacional o extranjera y a su personal de campo. Otra figura común es el *gramaje*, o impuesto del 10% o 20% que paga el *chichipato* sobre la base de coca comprada.

Además de su carácter intrínsecamente degradado y de ser degradadas por la barbarie del método de cobro (pena de muerte), estas rentas envilecen el conflicto porque recaen sobre no combatientes, porque despiertan el rechazo ciudadano y porque contaminan a los actores armados con los valores, los métodos y hasta las bandas del crimen ordinario (en la “industria del secuestro”, por ejemplo, se produce un maridaje inadmisibles entre el idealismo presunto de la guerrilla y los hampones de peor calaña).

d. *Las rentas empresariales* son ganancias que obtiene el grupo armado por explotar sus propias empresas lícitas o ilícitas. Los rendimientos financieros, el producido de toda suerte de establecimientos productivos o “fachadas” (desde una finca o una fábrica hasta una galería de arte o un

motel) y la gestión directa de negocios ilícitos son los tres grandes rubros que integran esta categoría.

Tanto en términos de recursos como, en especial, de degradación del conflicto, el principal negocio ilícito por supuesto ha sido la producción y comercialización de sustancias sicotrópicas. De hecho, sin la droga no se entienden las últimas tres décadas de Colombia y su guerra:

- Durante los 70, cuando el negocio estaba comenzando y el principal producto era la marihuana, hubo algún entrecruce por los mercados negros de armas y de drogas.

- Entrando los 80 empezaron los cultivos de coca en ciertas zonas de colonización dominadas por las Farc; pero los cultivos nacionales no significaban mucho para la industria. En cambio los procesadores colombianos, que dominaban el mercado mundial, se dedicaron a comprar tierras y así entraron en conflicto con la guerrilla (Farc y M-19 en particular); las incipientes autodefensas crecieron en número y en agresividad. Hacia el fin de la década, la presencia de todos los actores armados en los mercados negros ya era notable.

- Estas tendencias se mantienen durante los 90, con varios cambios que importa destacar: los cultivos de coca

se desplazan de Perú y Bolivia al sur de Colombia; el mercado de amapola y heroína cobra peso en el país; los carteles colombianos pierden quizá importancia o al menos, visibilidad, al bajar su perfil o al integrarse en redes internacionales; pero las Farc y por lo menos un sector de las auto-defensas asumen un papel más directo y activo en todas las etapas del proceso (el eln lo ha hecho en grado bastante menor).

Las relaciones entre droga y conflicto serán examinadas más en detalle en el Capítulo 13; por ahora se enuncian los principales modos como el tráfico ilícito ha degradado la guerra en Colombia:

- Primero y más obvio, al proveer recursos ingentes para intensificar y prolongar las hostilidades.
- Segundo, al inducir un círculo vicioso, en tanto a los armados ilegales les interesa que aumenten las rentas ilícitas.
- Tercero, al reforzar la ilegalidad de quienes participan del negocio de la droga bajo la “protección” del actor armado.
- Cuarto, en otro círculo vicioso, al hacer que los armados fuercen al campesino a sembrar coca para ilegalizarlo y enfrentarlo al Estado.
- Quinto, al hacer que la organización “revolucionaria” o “contrainsurgente” adopte los métodos y prácticas conaturales a la industria de la droga (por aquello de “zapateo a tus zapatos”).
- Sexto, al sugerir o proveer “innovaciones” criminales para seguir la lucha armada (digamos la amenaza de jueces, el uso de las “rutas” para adquirir armas, la conexión con bandas de sicarios, entre otros aspectos).
- Séptimo, al “mercenarizar” la guerra porque permite reclutar más por la paga que por la convicción.
- Octavo, al corromper la organización (comandantes con lujos orientales, tesoreros que huyen del país, rencillas y *vendettas* internas por cuenta de la droga).
- Noveno, al internacionalizar el conflicto de modo patológico, esto es, por la vía del crimen y no de la política.

D. La lógica de territorialización

En el mundo moderno el propósito de las guerras internas ha sido apoderarse del aparato de Estado y reorientarlo según la ideología del ganador. Pero los actores armados de Colombia, incapaces de tomarse el Estado, acabaron por

inventarse otro que lo reemplace, una legalidad y una burocracia paralelas y precarias, no una revolución sino una bifurcación del orden y la legitimidad.

En este sentido casi vale decir que el nuestro no es un conflicto propio de la modernidad sino del feudalismo, una disputa entre “señores de la guerra” o hasta, según algunos, una suerte de “balcanización” (Recuadro 3.1): aunque su referente político y simbólico sigue siendo nacional, guerrillas, paramilitares y fuerza pública empeñan el grueso de sus energías en establecer, mantener o ahondar su control sobre determinadas porciones del territorio.

Según se dijo en el Capítulo 2, la escogencia de regiones es función del plan global, la búsqueda de ingresos y la permeabilidad a cada actor armado. Las regiones pueden tener distinto significado para el grupo en cuestión: unas serán zonas de retaguardia, protegidas por la geografía o por la lealtad de la población; otras serán corredores estratégicos que permiten el flujo de armas y drogas o dan salida a una región rica, una ciudad mayor o una zona en disputa; otras son las áreas “calientes” donde se libra la batalla del momento; las de allá serán barriadas donde habitan “milicianos” o ciudades teatro de incursiones eventuales, y las de más allá son territorios simplemente inaccesibles para el grupo en cuestión.

La intensidad y las modalidades del control territorial varían con el tipo de región, con el actor armado e inclusive con la personalidad despótica o “política” del comandante del frente respectivo. Sin embargo, en escala de mayor a menor consolidación del dominio por parte de un grupo, diríamos que su control se ejerce mediante tres clases de mecanismos:

- Estado de facto. Salvo incursiones temporales de la fuerza pública, el grupo irregular ejerce “soberanía” dentro de la zona. Controla el ingreso de personas o vehículos, cobra “impuestos”, mantiene el orden y administra justicia según sus propias leyes; a veces expropia y adjudica predios, da ganado o cosechas *al partir*, abre o mantiene vías, e invierte o manda que la comunidad construya escuelas, puestos de salud o canchas deportivas.

Pero debe notarse que en estas zonas (que llamaríamos de “retaguardia consolidada”) aún siguen actuando funcionarios y dineros del Estado, y que los bienes o servicios provistos por la guerrilla o la autodefensa local son bastante limitados.

RECUADRO 3.1

Las nuevas guerras

Mary Kaldor*

Un nuevo tipo de violencia se ha gestado en los 80 y los 90. De las llamadas guerras de baja intensidad durante la Guerra Fría, se ha pasado a un nuevo tipo de conflictos que involucran elementos de la premodernidad y de la modernidad. Las guerras degenerativas o nuevas guerras se dan en contextos de erosión de la autonomía del Estado, y en particular del resquebrajamiento del monopolio de éste sobre la violencia legítima y organizada. Este monopolio se ha roto desde arriba por la integración militar global, y desde abajo por la privatización de la violencia asociada con el auge del crimen organizado y del paramilitarismo, y al deterioro de la legitimidad política de los Estados en un contexto de crisis económica, fiscal y corrupción.

La dispersión del uso de la violencia conlleva que los combatientes busquen capturar territorios a través del control político de la población más que de la avanzada militar, de modo que las batallas son evitadas tanto como sea posible. Sembrar el miedo y el odio como estrategia de control político es hoy más importante que capturar corazones y mentes. El viejo principio militar de la concentración de la mayor cantidad de fuerza en el sitio y en el momento oportuno ha sido sustituido por una actividad militar descentralizada y dispersa con gran énfasis en la sorpresa, la movilidad y el terror. No se trata de un

retroceso a las guerras primitivas porque aquellas eran ritualistas. Las nuevas son racionalistas en el sentido de que aplican un pensamiento racional a los objetivos de la guerra y no aceptan restricciones normativas.

Por ello, el drama humanitario de las nuevas guerras es intenso: en las convencionales de principios de siglo, la proporción de militares a civiles muertos era de ocho a uno. Ahora esto ha sido casi exactamente invertido: uno a ocho. Todo lo que había sido proscrito como la destrucción de monumentos e infraestructura, los cercos a la población civil, las atrocidades contra los no combatientes, es lo que se usa hoy y se expresa en términos de más refugiados y desplazados. Debido a que estos conflictos tienen ramificaciones sociales y económicas tan grandes, las soluciones que pretenden abarcar de una vez todo el universo, generalmente no funcionan. Los esfuerzos financieros de las nuevas guerras están asociados con el aumento de la depredación local, por lo que las batallas son escasas y la guerra es dirigida principalmente contra los civiles. El nuevo tipo de guerra es en gran medida, una condición social predatoria.

* Tomado de: Mary Kaldor (2001), *New and Old Wars—Organized Violence in a Global Era*, Stanford, Stanford University Press.

—Estado tutelado. Más común es la práctica de cooptar los funcionarios públicos por la razón o la fuerza, para una especie de cogobierno o gobierno indirecto del actor armado. La injerencia puede ser más o menos continua y detallada, obligatoria o “consultiva”, tomar la forma de vetos o de instrucciones concretas, producirse cara a cara o por persona interpuesta, ser puramente parasitaria o atender las necesidades de la comunidad.

En efecto, las prácticas del cogobierno son una verdadera enciclopedia de arreglos informales, callados, complejos y sutiles entre unos funcionarios básicamente indefensos que sin embargo encarnan la majestad del Estado y se deben a la ley,

y un ejército ilegal, brutal e impredecible o apenas vagamente predecible que además está en guerra contra otros ejércitos.

- Red social. Por tradición familiar o por resentimiento, por convicción o por cálculo, por dinero, por miedo, por lealtad o por parentescos, cada grupo armado cuenta con la simpatía, la cooperación, el apoyo, la complicidad o el silencio de algunos o de muchos pobladores. Los nexos de confianza (o vigilancia) son más estrechos en regiones o en actividades especialmente importantes para los armados: corredores calientes o rutas de secuestros, hospitales o ventas de gasolina, sindicatos o emisoras de radio locales, concejales o cajeros de banco.

Estas redes, clandestinas o sabidas pero no nombradas, son el agua del pez de que hablan los manuales. Pero también son el pretexto para ensuciar la guerra: cada actor armado, mejor dicho, cada matón local, decide quién es colaborador del enemigo, quién *sapió* o está próximo a *sapiar*, quien llevó alimentos, medicinas, razones, aguardiente o prostitutas al campamento rival, cuál castigo o cuál medida preventiva se merece. Y aquí pasamos al siguiente eslabón en la cadena de degradación, es decir, a la lógica del terror.

E. La lógica del terror

La lucha por controlar territorios desemboca muy pronto en el terror; pero el terror a su vez desencadena una espiral que, bajo ciertas condiciones, puede no tener más límite que el exterminio de la población local. En términos analíticos, cabría decir que esta espiral pasa por varios momentos y se alimenta de impulsos distintos, así:

- Limpieza inicial. Cuando empieza a ocupar un territorio, el grupo armado acostumbra eliminar, expulsar o por lo menos aquietar a los “indeseables”: abigeos, atracadores, ladronzuelos, *basuqueros*, pandilleros y otros delincuentes menores desaparecen como por ensalmo de la vereda, del valle, del barrio o de la comuna. En premio por estos actos de “limpieza social”, como la llaman, los vecinos aplauden o cuando menos agradecen en silencio. Pero la duda se asoma a medida que el ensalmo se va haciendo extensivo a borrachitos, homosexuales, prostitutas, jóvenes de pelo largo, gente con ideas raras y otros “sujetos desviantes”; como en el texto de Brecht, cada vecino irá descubriendo tarde que ella o él era la próxima víctima.

- Soberanía jurídica. En sus comienzos como “autodefensa”, el grupo armado tiende a expresar y defender las normas o acuerdos informales de la comunidad que le dio origen: las de los colonos en el caso de las Farc, las de los hacendados en el de algunos grupos paramilitares. De hecho, el recurso a las armas se produce en respuesta a la violación o amenaza inminente a aquellas normas por parte de un intruso poderoso (el ejército en un caso, la guerrilla en el otro).

Pero a medida que la organización armada cobra vida propia, esto es, a medida que se militariza y se nacionaliza, empieza a generar sus propias normas formales e informales. Se ha convertido en una fuente autónoma del derecho, en un legislador que dispone de su propio aparato coercitivo. De

*Primero se llevaron a los negros
pero a mí no me importó porque yo no lo era.
Enseguida se llevaron a los judíos
pero a mí no me importó porque yo no lo era.
Después detuvieron a los curas
pero como yo no soy religioso tampoco me importó.
Luego apresaron a los comunistas
pero como yo no era comunista, tampoco me importó.
Ahora me llevan a mí, pero ya es tarde.*

Bertolt Brecht

ahí en adelante se tratará de hacer cumplir esas leyes, no porque sean populares o siquiera porque sean “más justas” que las del enemigo, sino porque el poder de la organización sólo llega a donde llegue la vigencia de sus leyes. Y entonces la población queda atrapada entre dos, quizá tres, “soberanías”, es decir, entre dos “legalidades” opuestas que no pueden violarse sin castigo.

- Dilema de seguridad. Si el campesino escoge obedecer las leyes de uno cualquiera de los dos “soberanos”, automáticamente queda expuesto al castigo del otro cuerpo armado; de aquí nace el llamado “dilema de seguridad” que cada quien resuelve según confíe en la protección del uno y no le asuste la amenaza del otro.

Así, el apoyo de la comunidad al Estado, a la guerrilla o a los paramilitares depende cada vez menos de la convicción y cada vez más del instinto de supervivencia. Según resuelva el dilema —basada en la experiencia propia o la de pueblos vecinos— la población opta por mantenerse dentro de una órbita o desplazarse a la del rival cuando perciba que su amenaza es más creíble que la protección del grupo preexistente. De aquí, entre otras, nace la inestabilidad de las “adhesiones populares” a los grupos en conflicto (Axelrod, 1997).

- Guerra contra los civiles. Existen opiniones opuestas sobre si la guerra colombiana puede, en rigor, calificarse de “civil” (Posada Carbó, 2001; Giraldo, 2002); pero hay acuerdo en que la gran mayoría de los ciudadanos desapruueba el conflicto y no se siente parte sino víctima de él. En este sentido, pues, antes que guerra civil tenemos una guerra contra los civiles o una “guerra contra la sociedad”, según la llama Pécaut (2001).

El hecho puede entenderse como otra forma de desviación del conflicto. Puesto que la “batalla final” siempre ha estado muy lejos, y como ninguno de los contendores de veras cree en la toma del poder a corto plazo, ninguno ve razón ni siente fuerza para buscar “aún” el choque militar definitivo. En vez de destruir al ejército enemigo, se trata “por ahora” de irlo haciendo salir de las zonas que ocupa; y el método mejor para lograrlo es “quitarle el agua al pez”, cortar sus nexos locales, dar muerte a sus amigos reales o presuntos, atemorizar tanto a los vecinos que el enemigo no pueda retornar. Vistas así las cosas, se descubre que la crisis humanitaria no resulta de la confrontación militar sino, paradójicamente, de la falta de confrontación militar.

- **Modulación del terror.** La palabra “terrorismo” tiene distintas acepciones, pero en principio significa ejercer violencia sobre unas personas para influir sobre el comportamiento de otras. Sin perjuicio de la definición más técnica que se usará en el capítulo 5, por ahora nos estamos refiriendo a la práctica de amedrentar o infundir pánico entre los colaboradores presuntos o potenciales del enemigo mediante el castigo “ejemplarizante” de algunos de ellos. La amenaza, entonces, tiene que ser lo bastante grave y creíble para superar la convicción o el miedo al castigo del otro grupo, o sea que el terrorismo tiene que ser brutal:

- Debe golpear donde más duele (pena de muerte, amenazas a la familia, incendios, pérdida de la parcela o del negocio, entre otros).

- Debe transmitir lecciones macabras (masacres, niños y ancianos muertos, huellas de tortura, cuerpos aserrados, etc.).

- Debe evitar las excepciones y el perdón para ser creíble; debe además basarse en un “juicio” sumario, inapelable y de inmediato cumplimiento.

- Debe incluir castigos individuales y también colectivos (matanzas indiscriminadas, “paros armados” o voladuras de puentes que impiden la salida y entrada de productos al pueblo o a la zona).

- Debe ser tan despiadado al menos como el del otro bando. Y acá podemos asistir a una degradación *ad nauseam* del conflicto, a medida que un lado aprende del otro, que incluso le brinda una “prueba de campo” sobre la eficacia y los costos de cada innovación (Recuadro 3.2).

Y es que en Colombia el terrorismo ha sido eficaz porque *minimiza* los costos militares y *maximiza* el control de territorios, bien porque la población cambie de lealtad, bien

por la ganancia de tierra resultante del desplazamiento forzoso.

Pero la práctica del terror tiene también sus costos. Primero, porque la red social que acompaña a cada grupo va siendo más y más golpeada por el otro. Segundo y sobre todo, porque la gente desesperada acaba en brazos del enemigo, o sea que el terror se autoderrota.

Dicho de otra manera: el terrorismo pierde en la política lo que gana en el plano militar. Así que su escalada continua en el caso colombiano viene a probar y a agravar el punto de que lo militar pesa más que lo político, de que tener más territorio importa más que tener más amigos.

- **Terror a distancia.** No todas las acciones terroristas tienen por blanco a las personas o poblados que colaboran con el enemigo. En el caso de las Farc y el ELN se dan también acciones de alcance “nacional”, ataques a la infraestructura energética y de comunicaciones, petardos y bombas en las grandes ciudades.

Estas acciones recuerdan que el enemigo es el “centro”, que la guerrilla aspira al poder nacional, que en efecto es una fuerza revolucionaria. Pero la “guerra económica” contra oleoductos, torres de conducción eléctrica y centrales telefónicas ha empobrecido más al pueblo que al ejército, y las bombas callejeras o amagos contra acueductos no causan sino ira contra su autor, que además suele permanecer anónimo. Lejos pues de avanzar en el frente político, de conquistar la gran opinión urbana, esta última forma de terror no ha hecho sino añadir a la degradación del conflicto.

F. La lógica de criminalización

Prácticamente todas las conductas mencionadas hasta aquí constituyen delitos cuando menos “políticos” (rebelión, sedición, asonada). Pero la frontera entre éstos y el delito ordinario es de por sí borrosa (los juristas dudan sobre el alcance de la “conexidad”); y en todo caso en Colombia abundan los crímenes corrientes cometidos por miembros de los cuerpos armados.

La calificación del delito no puede hacerse sin mirar la subjetividad y circunstancias concretas de cada caso. Hecha la salvedad, incluso diríamos que es muy frecuente abusar de las armas, o sea usarlas para efectos que no se pueden llamar políticos: venganza personal, enriquecimiento de los mandos, abuso sexual y —por supuesto— infracción

RECUADRO 3.2

Dos casos de terror

Testimonio 1. Nunca vimos enterrar a mi papá*

Nunca supe qué fue lo que en realidad pasó con mi mamá. Es que yo tenía apenas un año cuando mi papá nos llevó con él y nosotras crecimos sin verla más. Fuimos de una a otra parte, no parábamos en ningún lado. Al fin, él puso un restaurante allá en Puerto López y levantó el negocio por nosotras. Mi papá era una belleza, daba la vida por cada una.

El día que mataron a mi papá nos íbamos a ir a Medellín. Ahora veo que él lo presentía. Teníamos todo listo. Llegábamos del centro y a él lo estaban esperando, en el restaurante, dos hombres: un señor canosito que se llamaba Aníbal, y otro, al que le decían *Piña*. Ellos iban todos los días a que mi papá les diera comida. Tenía que hacerlo por obligación. Ese día nosotras entramos con él, muy tranquilas.

Ellos dijeron: —Don Manolo, ¿nos podría hacer el favor y nos acompaña hasta allí y nos alumbrar porque el camino está muy oscuro?

Y él les contestó: —No se preocupen. Yo les presto la linterna y después me la traen.

—No, gracias, de pronto usted la necesita —respondieron—. Es mejor que nos acompañe.

Entonces, nosotras comenzamos a decirle que no nos dejara solas, que queríamos ir con él. Mi hermana Milena se puso a llorar para que la llevara.

Él nos miró y, antes de salir, nos besó y nos dijo:

—No, niñas. Éste será el único lugar al que no las puedo llevar conmigo.

Se fue con ellos y como a la cuadra había un montecito. Y, ¡pa! Sonaron cuatro tiros. A mi papá en el restaurante le ayudó un niño mayor que nosotras, que no tenía familia, ni nada. Lo había levantado y él lo quería mucho. El niño fue a ver y se dio cuenta que lo habían matado. Lo que pasaba era que ellos eran guerrilleros y decían que mi papá era colaborador del ejército y que tenía comunicación con los soldados por el hecho de que también les vendía comida. Ese fue el motivo

por el que lo mataron. A mí me parece que el niño alcanzó a llamar a unos amigos de mi papá. No sé muy bien qué pasó porque nunca lo volvimos a ver. En tal caso, ellos lo alzaron y lo trajeron al restaurante. Fue cuando lo pusieron encima de una mesa y nosotras nos tiramos a abrazarlo, pero no nos dejaron quedarnos con él. Nosotras nunca vimos enterrar a mi papá. Milena y yo sólo lo miramos cuando lo trajeron. Lo pusieron sobre una mesa y lo abrazábamos, llorando. Nos parecía que estaba vivo. Yo tenía seis años y ella ocho. Vivíamos en Puerto López, y habíamos estado solas con él desde antes de que yo empezara a tener recuerdos.

Testimonio 2. A mi abuelo lo mataron a machete**

Juan tenía 6 años cuando fue desplazado, sin elaborar el duelo por la muerte de su abuelo. Presenta estrés postraumático, con intensos deseos de venganza.

La muerte de mi abuelo fue a machete... Le cogieron las manos. Eso sí, pero él no se dejó que lo mataran así solo. Él dijo que antes de que lo mataran, él tenía que llevarse a alguien para que le hiciera compañía. Andaba con un revólver y cuando lo cogieron sacó y mató a dos de ellos... Estábamos todos ahí, pero no podíamos hacer nada. La gente lo mató y lo dejaron ahí... Nos fuimos. Mi papá ya no cosechaba y las cosas empeoraron. Ya no comía. Mi mamá tampoco. Tampoco nos daban nada a nosotros... Todo era distinto porque ya mi papá no confiaba casi en las personas. Mi mamá era otra. Yo tenía 6 años. Yo ya perdí la esperanza de ver las tierras donde nosotros vivíamos. Perdí hasta el ánimo de comer. En la casa, mi mamá no dormía sino que pasaba la noche pensando. Se enflaqueció mucho. Mi hermanita también pues nos afectó mucho el desplazamiento...

Yo me quería ir (a donde estaban los paramilitares) porque ese era como un sueño que yo tenía: estar allá y vengar la muerte del abuelo, matando a los que lo mataron... Yo ya sabía quién era.

* Tomado de: Adriana Herrera (2003), *Sembrando vida: jóvenes a contrapelo del conflicto en Colombia*, Benposta.

** Tomado de: Constanza Ardila Galvis y Rocío Castro Sánchez (2003), "La palabra de los inocentes", en *Children of the Andes-UK. The Work Continues*, Cedavida.

a las normas del derecho humanitario a cualquier título y en cualquier circunstancia (homicidio fuera de combate, tortura, desaparición forzada, destrucción de bienes culturales, represalias, reclutamiento ilícito, etc.).

De hecho, entonces, la guerra colombiana es en esencia una guerra criminal. Bajo la interpretación más benévola, apenas algunos actos típicos de la guerrilla serían “conexos” con el delito político (porte de armas, uso de prendas militares, tal vez ataques al ejército y, más dudoso, a la estación de policía). Los paramilitares, cuyo estatus político es por naturaleza debatible, incurrirían todavía menos en conductas “conexas”. Sólo los miembros de la fuerza pública asistida por el *jus belli* y siempre que respeten el *jus in bello* están disculpados por el deber profesional.

El tipo de crimen habitual guarda cierta relación con el perfil “político” u objetivo final de cada grupo armado. Como se dirá en el Capítulo 8, la guerrilla secuestra, vuela oleoductos, lanza cilindros contra el cuartel de policía, asesina informantes del ejército, siembra minas antipersonales, dispara contra el Palacio Presidencial; los paramilitares masacran o encadenan muertes “selectivas”, desplazan cientos o miles de campesinos, mandan matar al candidato comunista; y cuando quien delinque es un agente del Estado, suele tratarse de alteración de pruebas, tortura, desaparición forzada. Mas tal afinidad entre proyecto y clase de delito no significa que éste sea “político” o quizá “conexo” y por ende atenuado: el fin no justifica los medios.

Ni siquiera, en muchas ocasiones, se justifica el fin. El comandante o el tropero raso que sencillamente se vale del fusil para sacar ventaja personal. Es la creciente “lumpenización” de la guerra, la descomposición de veteranos y novatos por obra del narcotráfico, del exceso de recursos, de las ganas desnudas de mandar, del sicariato o arriendo de la fuerza para saldar cuentas ajenas, de subsumir la pandilla juvenil de la comuna, del entrecruce con hampones ordinarios que se inicia en la cárcel y se estrecha en el secuestro, la compra de armas o el asalto al banco. ¿Dónde está la frontera entre violencia política y violencia ordinaria?

G. La lógica de vinculación apolítica

Aunque “nadie conoce el corazón del hombre”, parece razonable suponer que quien voluntariamente empuña las armas o colabora con un “proyecto político-militar” lo hará

movido por la convicción, por ideales, por un modo de altruismo.

No hay duda de que algunos guerrilleros, igual que algunos paramilitares, están en el monte haciendo sacrificios y arriesgando la vida por una idea. Pero tampoco hay duda de que la idea pesa menos para muchos y de que muchos no están por ella: una guerra degradada por las cinco inercias antedichas tiende a atraer la gente equivocada y a reclutar por razones equivocadas.

No hay manera confiable de estimar cuántos son o no son en las distintas organizaciones armadas: ni el asunto se presta para hacer encuestas ni está escrito que deba haber un único motivo, ni el ser humano los conoce siempre ni están ellos exentos de cambiar con el tiempo. Digamos entonces que, en promedio, los motivos para estar en la guerra son tan poco o son tan degradados como es la guerra.

Sobre la base de testimonios dispersos, podría hablarse de una veintena de motivaciones distintas pero no excluyentes que, en orden aproximado de menor a mayor degradación y de modo esquemático, serían:

- Convicción política profunda, más propia de los “tiempos heroicos”, de los fundadores, de los religiosos, de los estudiantes y de los jóvenes.
- Asilo obligado, o casi, de un activista político o social expuesto a amenazas de muerte (comunistas, dirigentes locales de derecha, sindicalistas, defensores de derechos humanos).
- Autodefensa organizada por la comunidad, como en las Farc temprana y ocasionalmente, de vecinos que se defienden de la guerrilla.
- Socialización. No son pocos los hijos y aun nietos de guerrilleros que han pasado la vida correteando al ejército, como también hay partes donde el paramilitarismo es cuestión de familia.
- Pertenencia. Niños y jóvenes con déficit emocional hallan identidad en el *esprit de corps* y la intensa camaradería que puede brindar un grupo armado.
- Gusto por las armas y el poder que irradian, el lucimiento, el llamar la atención, el inspirar respeto.
- Amor, el más antiguo motivo del mundo, sobre todo de las niñas que de buena o mala fe conquistan a los “muchachos” y sus armas.
- Espíritu de aventura, la tentación gratuita de ensayar una vida que parece distinta y quizá entretenida.

- Seguridad personal, toda vez que los combates son escasos y “en el país que vivimos” es de todas maneras mejor andar armado.

- Poder o autoridad sobre el recluta raso, sobre la población quizá, poder político tal vez el día de mañana.

- Movilidad social, como la que ha permitido a Marulanda, a Gabino o a Castaño pasar de la cuna campesina a la cumbre del poder y la fama.

- Carrera profesional, prospecto para el joven desempleado que sale del servicio militar, también a veces para el suboficial o el oficial que fue expulsado de la fuerza pública. Distinciones, ascensos y medallas son prácticas comunes a los varios ejércitos irregulares.

- Escape, huida de un padre que maltrata o un padrastro que abusa sexualmente de la joven.

- Falta de opciones, que se asemejan mucho al desempleo y al aburrimiento de ver pasar los días sin cosecha ni escuela, ni modo de alcanzarlas.

- Reclutamiento forzado. Jóvenes que ingresan bajo coacción o amenaza de la guerrilla o las autodefensas, a ellos o a sus familias. Y como el supremo atributo del soberano es imponer el servicio militar, aquí encontramos reducida al

absurdo aquella idea de construir otro Estado en vez de apoderarse del que existe.

- Rutina. Como a tantas otras cosas en la vida, la gente se hace a la gimnasia, la montaña y las prácticas de tiro, y sigue en ellas mientras no aparezca una razón fuerte para *no* seguirla.

- Miedo común y silvestre, porque el intento de desertión se castiga con la muerte.

- Venganza, una motivación muy clásica y muy básica en un conflicto largo y donde tantos hijos han presenciado la “ejecución” de sus padres.

- Dinero, con mayor degradación entre más dinero sea, desde la paga ocasional al joven guerrillero o el salario mensual de los *paracos*, hasta la cuenta personal en Suiza, el emporio ganadero y la finca de recreo.

- Asesinos comunes que se “enmontan” tan sólo para evitar la cárcel.

- Guerrilleros desmovilizados o sin desmovilizar que cambian de camiseta y trabajan con los *paras*, o viceversa.

- Mercenarios profesionales, colombianos o extranjeros, contratados y bien pagados para asesorar, entrenar o ejecutar operativos especiales o especialmente turbios. La degradación final.

Bibliografía y referencias

- Axelrod, Robert (1997), *The Complexity of Cooperation: Agent Based Models of Competition and Collaboration*, Princeton, Princeton University Press.
- Collier, Paul, Anke Hoeffler y Mans Soderbom (2001), *On the Duration of Civil War*, Washington, D.C., The World Bank/ Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.
- Garay, Luis Jorge (2002), *Colombia, entre la exclusión y el desarrollo*, Bogotá, Contraloría General de la República.
- Giraldo Ramírez, Jorge (2002), “Colombia, guerra civil”, en *Unaula*, n° 22, septiembre, pp. 13-22.
- Pécaut, Daniel (2001), *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Planeta.
- pnud (1990), *Informe sobre desarrollo humano*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- (1992), *Informe sobre desarrollo humano*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- (1991), *Informe sobre desarrollo humano*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- (1998), *Informe sobre desarrollo humano*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Posada Carbó, Eduardo (2001), *¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia*, Bogotá, Alfaomega.
- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (2003), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, Bogotá, DNP.
- undp (1994), *Human Development Report*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1997), *Human Development Report*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2002), *Human Development Report*, Nueva York, Oxford University Press.





Segunda parte:
conflicto y
desarrollo
humano

Capítulo 4

Daños al desarrollo: las opciones truncadas¹

Agradecimientos

Este capítulo ha sido elaborado en alianza con el Programa Nacional de Desarrollo Humano, proyecto conjunto dnp-pnud. Contribuyeron también la Fundación Social, Carlos Alonso, Jorge Iván González, Alfredo Sarmiento Gómez y Óscar Sánchez.

Recuadros: Saúl Franco y Gustavo Wilches.

Las lógicas de degradación inciden sobre el desarrollo humano de dos modos principales: truncando directamente las opciones de las personas que padecen el conflicto, o afectando el contexto económico, social, político e internacional para el desarrollo (Recuadro 4.1). Este capítulo trata de precisar hasta dónde y de qué modo se han producido estos daños en el caso colombiano.

Tras explicar la relación conceptual entre conflicto armado y desarrollo humano, la primera sección explora sus principales conexiones empíricas a la luz de la experiencia mundial. La segunda examina el impacto del conflicto colombiano sobre las tres dimensiones del Índice de Desarrollo Humano, idh (esperanza de vida, educación e ingreso). La sección C mira el impacto del conflicto sobre el idh de las distintas regiones del país. La sección D retoma el hilo del Capítulo 1 y explica cómo el conflicto dejó de ser “marginal” para asfixiar el crecimiento económico, la democracia política y las relaciones exteriores del país, vale decir, para frustrar el desarrollo humano de Colombia. El Capítulo 5 se ocupa de medir y evaluar el daño a las varias clases de víctimas directas de la violencia política.

A. La teoría y la experiencia internacional

1. Desarrollo humano, conflicto y seguridad humana

Dijimos que “desarrollo” no es el aumento de la riqueza, sino que la riqueza es *uno* de los *medios* para que el ser humano pueda llevar una vida plena. Así que el verdadero desarrollo —“desarrollo humano”— es el aumento en la cantidad y

calidad de las opciones que tienen los habitantes de un país². Si el desarrollo se entiende de este modo, el conflicto no siempre le es nocivo. Al contrario: abundan las situaciones de tensión o rivalidad que no disminuyen e incluso aumentan las opciones disponibles para la gente; es el caso de un mercado competitivo, que de hecho asegura el máximo de producto; el caso de unas elecciones democráticas, que buscan escoger la mejor alternativa para los gobernados; o el caso general de los llamados “juegos de suma positiva” donde todas las partes pueden salir ganando.

Pero las opciones que cuentan como desarrollo humano no pueden ser aquellas cuyo ejercicio implique negar las opciones básicas de otra persona: nadie dirá que asesinar o esclavizar sean opciones valederas, o sea que la violencia no logra sino que impide el desarrollo humano. Dicho de otra manera: el ser humano necesita de opciones o libertades “positivas” —para lograr realizaciones tales como educarse, estar bien nutrido, disfrutar del paisaje, ser admirado... — pero también necesita de “libertades negativas”, de que nadie le impida ejercer sus legítimas opciones. Y el uso de las armas es el modo más burdo de impedir que la gente ejerza sus derechos o libertades positivas.

El argumento amerita cierta elaboración técnica. Ya el segundo Informe Mundial de Desarrollo Humano recogió la distinción clásica entre libertades positivas y negativas (pnud, 1991: 51-52). Y el Informe de 1994 se dedicó al concepto paralelo de “seguridad humana”, esto es, a las condiciones y medios para proteger dicho desarrollo: “Desarrollo humano es un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente. La seguridad humana significa

1. El lector interesado en ahondar sobre el concepto, medición y aplicaciones prácticas del desarrollo humano podría considerar el curso a distancia que se ofrece en el PNUD (<http://mdu.uniandes.edu.co/dh>)

2. Un mayor desarrollo de estos conceptos se encuentra en UNDP, 1990.

que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre” (pnud, 1994: 26-27). Partiendo de esta idea, la Comisión de Seguridad Humana convocada por la Organización de Naciones Unidas (onu) precisó que “la seguridad humana consiste en proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo” (Sabine, 2002: 3).

En términos específicos, podemos pues concluir que la “seguridad humana” es una condición para ejercer las opciones básicas del “desarrollo humano”. La relación entre estos dos conceptos es muy estrecha, pero el de “seguridad” subraya la protección y el de “desarrollo” la realización; la una mira al riesgo, el otro a las opciones; la primera se fija en el “núcleo central” o los derechos básicos, el segundo se extiende a la gama entera de realizaciones humanas; éste piensa más en las libertades “positivas”, aquella en las “negativas”, la seguridad si se quiere es más apremiante pero el desarrollo no será genuino si no es seguro.

Ahora bien: la fuente más obvia de riesgos “graves y previsibles” contra el “núcleo central” de las opciones, derechos o libertades humanas es un conflicto armado, sobre todo cuando alcanza la intensa degradación del conflicto colombiano. Un conflicto así es la primera amenaza a la seguridad humana y por ende es el principal obstáculo al desarrollo humano.

En efecto. Aunque se trata de un concepto deliberadamente abierto al horizonte inmenso de las opciones humanas, vale decir que el “núcleo central” del desarrollo está integrado por cuatro realizaciones que hacen la vida digna de ser vivida: ser longevo y saludable, acceder al conocimiento, tener ingresos para el buen pasar y ser parte activa de la comunidad —una vida que reúna estas cuatro condiciones es una vida humana satisfactoria—. Pues bien, el conflicto armado es una negación tajante de este “núcleo central” o básico del desarrollo humano puesto que la violencia.

- Mata. Trunca la opción por una vida prolongada y saludable.
- Usa la fuerza en vez de la razón. Excluye la opción del conocimiento.
- Destruye la riqueza. Contradice la opción por un buen pasar.
- Impide el diálogo. Niega la opción de participar en los asuntos colectivos.

2. Conflicto y desarrollo: una mirada a la evidencia internacional

Si bien desde el punto de vista conceptual es indudable que el conflicto armado obstaculiza gravemente el desarrollo humano, la relación empírica entre estos dos fenómenos es bastante compleja. La complejidad se debe sobre todo a dos hechos: primero, a que las víctimas directas de la violencia, aun en casos de conflicto intenso, son relativamente pocas y no alcanzan a afectar las estadísticas agregadas; segundo, a que el conflicto puede tener efectos indirectos favorables a alguna dimensión de este propósito del desarrollo.

Comenzando brevemente por el segundo punto, recordemos cuatro variantes del argumento según el cual el conflicto armado ayuda al desarrollo. Se dice, con razón, que la industria militar es una fuente importante de innovación tecnológica y crecimiento económico (Gold, 1990). También se dice, con algo de razón, que la rivalidad internacional fue la clave para impulsar el desarrollo de los países hoy industrializados (Hayami, 2000: 212 ss). Se dice, con mucha controversia, que el progreso humano se debe a la lucha de clases o, como dijera Marx, que “la violencia es partera de la historia”. Y se dice, otra vez con controversias, que determinada guerra civil fue decisiva para modernizar el país: la de Secesión en Estados Unidos (Grob y Billias, 1987) o la española de 1936 (Tuñón de Lara, 1989).

Este no es el lugar para adentrarse en debates semejantes. Pero sí para notar que ninguno de los cuatro argumentos tendría validez para el caso colombiano. El de la innovación tecnológica, porque las armas vienen del extranjero (aunque deba decirse que el conflicto es una fuente de empleo y que además enriquece a ciertos actores locales). El de la amenaza externa, porque el conflicto es doméstico (aunque afecta y depende de relaciones exteriores). El de la lucha de clases, porque es “marginal a la política” (aunque se entronque con varios conflictos sociales). Y el de la guerra modernizante, porque al menos hasta hoy ha destruido sin construir (aunque la violencia suele “modernizar” a ciertos grupos campesinos: Torres, 1965).

Pasando al tema estadístico, dijimos que el conflicto puede no reflejarse en los datos agregados, y específicamente en el llamado Índice de desarrollo humano (idh). Dada la falta de cifras confiables acerca de la participación en la vida colectiva, el idh sólo incluye datos referentes a tres de las

RECUADRO 4.1

Radiografía de un país

Álvaro Uribe Vélez*

En el fatídico 11 de septiembre, murieron 2.801 ciudadanos del mundo. En Colombia, la violencia cobra cada mes igual número de víctimas.

Cuarenta y tres millones de colombianos son amantes de la paz y sin embargo soportan una de las más graves crisis humanitarias del mundo:

- Colombia tiene que enterrar cada año a 34 mil hijos suyos, víctimas de la violencia. Hemos perdido al 10% de nuestros jóvenes.
- El país registró (en 2001) la tasa más alta de homicidios en el mundo: 63 por cada cien mil habitantes.
- Durante los últimos cinco años (1997-2001) sufrimos ocho mil actos de destrucción colectiva, cifra superior a la registrada en los demás casos de violencia del mundo; 280 poblaciones sufrieron ataques de guerrillas y paramilitares con graves consecuencias para la población civil y la fuerza pública.
- El acto terrorista perpetrado durante mi posesión (7 de agosto de 2002), mató a 21 personas humildes.
- Dos millones de personas, 40% niños, sufren el desplazamiento forzado, bajo la presión de grupos violentos. Equivale a desplazar a las comunidades de Washington y Manhattan al mismo tiempo.
- En el último lustro 16.500 personas han sido víctimas del secuestro.

• Ayer (12 de septiembre de 2002) seis niños fueron secuestrados y todavía uno permanece cautivo.

• Cerca de 390 alcaldes —más de la cuarta parte del total de municipios del país—, nueve gobernadores y 107 diputados están bajo amenaza de muerte por los mismos grupos.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre conmovieron al mundo y provocaron la justa condena universal. La humanidad debe estremecerse ante atentados como el cometido por guerrilleros el 2 de mayo de 2002 en Bojayá, un poblado de mil habitantes. Allí fueron asesinadas 117 personas refugiadas en la iglesia.

Esta violencia empobrece cada vez más a la población, ahuyenta la inversión, estanca el crecimiento económico, distrae recursos valiosos y nos impide superar la condición de país rezagado en lo económico y social.

- La violencia compromete 4 puntos del pib del país.
- A diario ocurren asaltos, secuestros y robos en las principales carreteras, como en las que unen a dos de nuestras principales ciudades. ¿Qué tal que ello sucediera entre Bruselas y París, o entre Nueva York y Boston?

* Intervención del presidente de Colombia en la 57 sesión de la Asamblea General de la ONU, Nueva York, septiembre 13 de 2002.

opciones básicas mencionadas: la longevidad de los habitantes, medida por la esperanza de vida del país; el acceso al saber, medido por las tasas de alfabetismo y escolaridad; el bienestar material, expresado como el logaritmo³ del ingreso *per cápita* descontado por diferencias en el costo de vida de uno a otro país⁴.

El idh se refiere, pues, a tres opciones o “libertades positivas” esenciales en la existencia humana: vivir, saber y tener para los gastos básicos. Comparado con el convencional ingreso per cápita como medición del “desarrollo”, el idh ha demostrado muchas cosas importantes: que un país no tiene que ser rico para que su gente viva bien, que las socieda-

3. Esto quiere decir, en palabras simples, que más allá de un punto la riqueza no ayuda realmente al desarrollo humano.

4. Para una explicación detallada del IDH véase UNDP, 2003: nota técnica 1, pp. 340-347.

des más ricas son aquellas que primero invirtieron en su gente, que educar a las niñas es la estrategia más eficaz para el desarrollo, o que por ejemplo Harlem es “un país del Tercer Mundo” en pleno corazón de Nueva York⁵.

Pero el idh no mide facetas importantes del desarrollo humano y por eso distintos analistas han propuesto ajustes o adiciones para captar el impacto de la desigualdad de clase, la discriminación de género o el deterioro ambiental, entre otras variables relevantes. En el contexto de este Informe se quiso ensayar una variante del idh, que llamaremos “idh corregido por violencia” y cuya justificación teórica se desprende de lo dicho: además de “libertades positivas”, el desarro-

llo humano incluye “libertades negativas”, la primera de las cuales es no sufrir muerte violenta. O también: la seguridad humana (que comienza por preservar la vida) es la más obvia condición para que haya desarrollo humano.

El idh corregido por violencia (IDHH) simplemente incluye una cuarta variable —la tasa de homicidios— en el cálculo del índice para cada país. El Cuadro 4.1 y el Gráfico 4.1 presentan los resultados de comparar los dos índices.

Entre los 65 países de los cuales se dispone de datos, la inclusión de esta medida de “seguridad humana” produce cambios considerables. Colombia, por ejemplo, retrocede del puesto 46 al 60 (14 escalones) en el *ranking* mundial de

Cuadro 4.1 Índice de desarrollo humano e índice de desarrollo humano corregido por violencia en distintos países

País	IDH	IDH corregido por violencia	Rango IDH	Rango IDH corregido por violencia	Diferencia en rango
Noruega	0,942	0,952	1	1	0
Suecia	0,941	0,950	2	4	-2
Canadá	0,940	0,950	3	3	0
Australia	0,939	0,950	4	2	2
Estados Unidos	0,939	0,914	5	19	-14
Islandia	0,936	0,947	6	6	0
Países Bajos	0,935	0,949	7	5	2
Japón	0,933	0,946	8	7	1
Finlandia	0,930	0,939	9	13	-4
Reino Unido	0,928	0,940	10	9	1
Francia	0,928	0,940	11	10	1
Suiza	0,928	0,942	12	8	4
Dinamarca	0,926	0,939	13	12	1
Alemania	0,925	0,939	14	14	0
Irlanda	0,925	0,940	15	11	4
Nueva Zelanda	0,917	0,934	16	15	1
Italia	0,913	0,931	17	17	0
España	0,913	0,931	18	16	2
Israel	0,896	0,917	19	18	1
Hong Kong	0,888	0,913	20	20	0
Grecia	0,885	0,913	21	21	0
R. D. Corea	0,882	0,904	22	23	-1

País	IDH	IDH corregido por violencia	Rango IDH	Rango IDH corregido por violencia	Diferencia en rango
Portugal	0,880	0,903	23	24	-1
Eslovenia	0,879	0,905	24	22	2
República Checa	0,849	0,880	25	25	0
Hungría	0,835	0,869	26	27	-1
Eslovaquia	0,835	0,867	27	28	-1
Polonia	0,833	0,859	28	30	-2
Chile	0,831	0,870	29	26	3
Uruguay	0,831	0,859	30	29	1
Bahamas	0,826	0,823	31	40	-9
Estonia	0,826	0,839	32	33	-1
Costa Rica	0,820	0,846	33	32	1
Seychelles	0,811	0,838	34	34	0
Lituania	0,808	0,826	35	38	-3
Qatar	0,803	0,850	36	31	5
México	0,796	0,804	37	46	-9
Bielorrusia	0,788	0,813	38	44	-6
Malasia	0,782	0,828	39	36	3
Federación Rusa	0,781	0,777	40	52	-12
Dominica	0,779	0,827	41	37	4
Bulgaria	0,779	0,831	42	35	7
Rumania	0,775	0,823	43	41	2
Macedonia	0,772	0,823	44	39	5

Nota: La mayor parte de las tasas de homicidios corresponden al año 2000.

desarrollo humano, igual que caen Estados Unidos y la Federación Rusa —dos sociedades industriales con alta criminalidad— mientras Arabia Saudita, Azerbaiyán o Bulgaria ascienden a posiciones mejores, como hacen Suiza o Irlanda entre los países con alto grado de desarrollo humano.

Evitar las muertes por violencia es pues un aspecto primario e importante del desarrollo humano. Pero esto no esclarece la relación *causal* que pueda existir entre conflicto armado y desarrollo humano. Para decirlo de modo resumido: i) son muchos los países que no han tenido o que pusieron fin a la guerra interna y sin embargo no han despegado hacia el desarrollo (Ecuador u Honduras son ejemplos de lo uno, Nicaragua o Angola son ejemplos de lo otro); ii) hay países desarrollados con altos índices de violencia

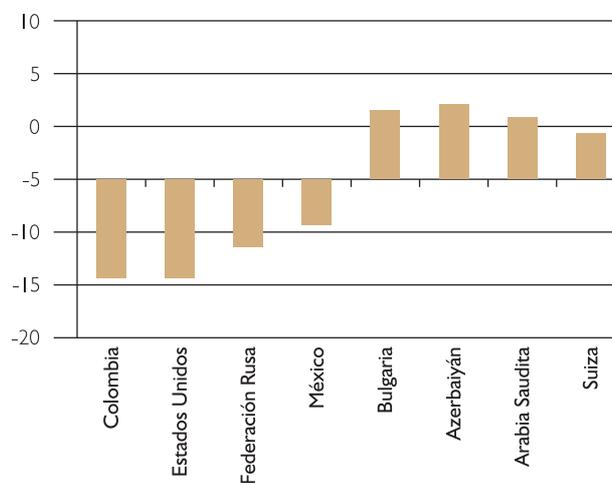
(como Estados Unidos) y los hay donde el conflicto armado no impidió avanzar hacia el desarrollo humano.

Colombia misma fue un ejemplo de esto último hasta hace pocos años. Pese a la violencia sostenida desde mediados de siglo, el pib creció a un promedio anual de 4,6% entre 1950 y 1995, el ingreso *per cápita* mejoró en 2,1% anual, la esperanza de vida aumentó en diecinueve años, la tasa de escolaridad primaria se duplicó y la incidencia de la pobreza disminuyó del 70 al 30%.

Tenemos pues que el efecto del conflicto sobre el desarrollo humano no es simple ni invariable sino que cambia con el país, con el momento y con el nivel de análisis escogido. Para apreciar ese impacto en la Colombia de hoy, conviene mirar por separado los efectos del conflicto i) sobre las tres

Pais	IDH	IDH corregido por violencia	Rango IDH	Rango IDH corregido por violencia	Diferencia en rango
Mauricio	0,772	0,821	45	42	3
Colombia	0,772	0,643	46	60	-14
Venezuela	0,770	0,730	47	56	-9
Tailandia	0,762	0,795	48	49	-1
Arabia Saudita	0,759	0,819	49	43	6
Armenia	0,754	0,805	50	45	5
Ucrania	0,748	0,786	51	51	0
Georgia	0,748	0,796	52	48	4
Jamaica	0,742	0,708	53	57	-4
Azerbaiyán	0,741	0,797	54	47	7
Albania	0,733	0,662	55	58	-3
Túnez	0,722	0,787	56	50	6
Kirguistán	0,712	0,758	57	54	3
Moldova, Rep. Democrática	0,701	0,751	58	55	3
Sudáfrica	0,695	0,621	59	62	-3
Indonesia	0,684	0,759	60	53	7
Zimbabwe	0,551	0,644	61	59	2
Papua Nueva Guinea	0,535	0,623	62	61	1
Yemen	0,479	0,598	63	63	0
Zambia	0,433	0,549	64	65	-1
Côte d'Ivoire	0,428	0,561	65	64	1

Grafico 4.1 Los que más caen y los que más suben en ranking del idh por violencia



Fuente: Cálculos del equipo del INDH, basado en el Cuadro 4.1.

dimensiones del idh, ii) sobre el idh de las regiones afectadas, y iii) sobre el contexto global de nuestro desarrollo.

B. Las opciones truncadas

Causar muertes es el modo más obvio e inequívoco como un conflicto armado afecta al idh; por eso se aclarará primero cuánto pesa la guerra en la, según se dijo, excepcionalmente alta tasa de homicidios de Colombia. Hecha esta precisión, se reseñan los efectos del conflicto sobre la es-

Fuentes: (1) IDH: *Informe de desarrollo humano 2002*; (2) tasas de homicidios: United Nations Centre for International Crime Prevention y cálculos del equipo del Informe; la nota técnica del anexo 2 explica el método de cálculo de éstos y otros índices del presente capítulo.

RECUADRO 4.2

Las cifras sobre violencia deben mirarse con cautela*

La fuente de datos sobre homicidios que tiene mayor cobertura es la policía nacional. Sin embargo, hay que tener en cuenta que hasta hace poco la policía no tenía presencia en cerca de doscientas cabeceras municipales, ni en vastas zonas rurales, estaba ausente en más del 90% de los corregimientos y veredas del territorio nacional. Los registros del Instituto Nacional de Medicina Legal tienen limitaciones mucho más grandes. En algunos departamentos esa entidad sólo dispone de un punto de atención, situado en la capital. Aunque los médicos rurales deben notificar los decesos por causa violenta a la oficina de medicina legal más cercana, no siempre cumplen con esa obligación. La propia situación de violencia que se vive en numerosas regiones, dificulta el desplazamiento de funcionarios del Instituto e impide realizar actividades forenses en sitios diferentes de la sede departamental. Los registros de las ong de derechos humanos provienen en buena medida de la prensa, la cual no le hace un seguimiento riguroso y sistemático a los actos de violencia. Las redes de información de las ong, por otra parte, son muy vulnerables a la acción de los

actores armados. De allí que esas redes tiendan a debilitarse en las zonas donde más falta harían para registrar la evolución del conflicto y de los efectos de éste sobre la población. A lo anterior se debe añadir que los actores armados muchas veces procuran que sus actos permanezcan ocultos. Es frecuente, en consecuencia, que amenacen a las víctimas o a sus familiares, para que no informen a nadie sobre los respectivos hechos. Por tales motivos, es conveniente hacer una lectura cautelosa de las cifras sobre el panorama de violencia que vive el país. Esa cautela debe conducir, cuando menos, a adoptar dos previsiones prácticas: a examinar datos provenientes de distintas fuentes, y a observar y estudiar siempre cifras correspondientes a lapsos amplios, limitándose a identificar sólo las tendencias más generales y persistentes de los respectivos fenómenos.

* *Vigía del Fuerte*, Boletín sobre la situación humanitaria, n° 2, Bogotá, Fundación Social y Unicef Colombia, noviembre de 2001, pp. 9 y 10.

peranza de vida, el logro educativo y el ingreso *per cápita*, las tres variables que integran el mencionado idh.

I. Mortalidad

No es fácil distinguir entre muertes debidas al conflicto y aquellas por “violencia ordinaria”. Algunas fuentes lo hacen así, aplicando criterios como la declaración expresa del homicida, su pertenencia a un grupo armado, su *modus operandi*, el lugar de los hechos o el perfil de la víctima. Pero las cifras no son del todo confiables (Recuadro 4.2) y en todo caso existen muchos “híbridos” y nexos entre ambos tipos de muertes: asesinatos ordinarios perpetrados por el grupo armado o por sus integrantes; delincuentes comunes (secuestradores, por ejemplo) al servicio del grupo armado;

actor armado al servicio del crimen ordinario (narcotráfico, sicariato, etc.); delincuentes, como decir los carteles, que aprenden a usar un discurso político, y quizá más importantes, el “aprendizaje social” de la violencia, mezcla de impunidad y de venganza, donde cada quien descubre que matar sí paga, o el hecho de que el conflicto armado reduzca la capacidad represiva del Estado.

Hecha la salvedad, el Cuadro 4.2 presenta los estimativos más cuidadosos que pudo hallar o efectuar el equipo del Informe. El punto básico es claro: “apenas” 15%, cuando más 27%, de las muertes violentas en Colombia se deben al conflicto —o sea que la violencia común causa entre 4 y 7 veces más muertos que la guerra—. Este hecho tiene dos implicaciones importantes. Una es metodológica: salvo, como dijimos, en situaciones catastróficas, las estadísti-

Cuadro 4.2 Homicidios totales y homicidios por razón del conflicto, 1997-2002

	Total homicidios (1)	Homicidios por cien mil habitantes (1)	Homicidios políticos (2)	Homicidios políticos / Total homicidios x 100 (3)
1997	25.379	63	3.730	14.7
1998	23.096	56	3.633	15.7
1999	24.358	59	4.003	16.4
2000	26.540	63	6.987	26.3
2001	27.841	65	7.637	27.4
2002	28.780	66	4.625*	21.4

* Hasta septiembre; aquí puede haber subestimación debido al rezago en registrar y clasificar el hecho.

Fuentes: (1) Policía nacional, dirección de Policía Judicial, Centro de Investigaciones Criminológicas; (2) Cuadros 5.1 (muertos en acciones bélicas) y 5.2 (homicidios políticos por fuera de combate y desapariciones forzadas) de este Informe; (3) Cálculos de la Fundación Social.

cas globales no son muy sensibles al conflicto armado. La otra es sustantiva: truncar vidas es *uno* de los efectos nocivos de la guerra y *uno* de los motivos, no siempre el principal, que convierte un conflicto violento en eje de la vida nacional.

Pero al lado del anterior, hay otros dos puntos básicos que muestra el mismo Cuadro. Entre 4 y 8 mil colombianos mueren cada año por efecto directo de esta guerra injusta, lo cual es un horror moral sin atenuantes. Y peor: mientras el total de homicidios se mantiene más o menos constante, el número de muertes debidas al conflicto tiende a aumentar con el paso del tiempo.

A falta de información discriminada sobre la edad y sexo de los muertos por motivo del conflicto, no es en realidad posible determinar su impacto sobre la *esperanza de vida* de la población. Con todo, sobre la base de los datos para el total de homicidios el Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1999 pudo concluir que durante la década de los 90, los colombianos perdimos entre uno y medio y dos años

de esperanza de vida por causa de la violencia (Misión Social, dnp, pnud 2000: 10); así, si suponemos que la composición edad-sexo de las víctimas de uno y otro tipo de violencia básicamente es la misma, diríamos que perdimos entre tres y seis meses de esperanza de vida por razón específica del conflicto.

Ese es un costo humano muy alto, superior al que implican los accidentes de tránsito u otro tipo de accidentes. De hecho, la pérdida de vida por personas entre 15 y 24 años como resultado del conflicto equivalen a 95.050 años⁶, mientras que la pérdida debida a accidentes de tránsito por personas en el mismo rango etáreo equivale a 65.600 años.

El Informe 2003 trae otra pista dicente: la esperanza de vida de las mujeres es 6.4 años mayor que la de los hombres, cuando lo normal serían cuatro años de diferencia; la sobremortalidad masculina puede atribuirse a la tasa excepcionalmente alta de homicidios —y de muertes en conflicto— cuyas víctimas, como se sabe, son ante todo los hombres (pnud, 2003: 311). Con el supuesto de antes, podríamos inferir que los varones ganarían entre cuatro meses y un año y medio más de vida promedio si le pusiéramos fin al conflicto.

Y aunque los cálculos mencionados son por supuesto muy crudos, a tal ganancia directa en la esperanza de vida habría que sumarle las mejoras sustanciales que traería la paz para la salud del pueblo colombiano, según podrá colegirse del Recuadro 4.3.

2. Educación

Pasando a la segunda dimensión del idh, repitamos que el conflicto es profundamente nocivo para la educación: hace valer la fuerza sobre la razón, la coacción sobre la convicción, el fusil sobre el argumento; y nos enseña a todos que en la vida pública y en la vida diaria no cuenta de qué lado está la justicia sino de qué lado están las balas. Comparado con ese daño social, los efectos inmediatos del conflicto sobre los dos indicadores que recoge el idh —*alfabetismo y cobertura escolar*— parecen ser secundarios. Y sin embargo son muchos los niños y jóvenes que no van a la escuela porque fue destruida, porque están dedicados a la guerra, porque el maestro

6. Cálculos del equipo del Informe con base en información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses: <http://www.medicinalegal.gov.co/>

RECUADRO 4.3

Un conflicto con mucho impacto

Saúl Franco, MD, Ph.D.*

El conflicto viene afectando seriamente la salud física y mental de los colombianos. Las heridas y lesiones de las víctimas, algunas de enorme gravedad y consecuencias definitivas, constituyen una manifestación clara y permanente del impacto de la guerra. Son cada vez más frecuentes las amputaciones de miembros y la pérdida de órganos vitales como consecuencia de disparos de armas de fuego, explosiones y minas antipersona. Las secuelas de incapacidad laboral, minusvalidez y múltiples limitaciones funcionales, agravan la situación y le dan carácter permanente a las consecuencias del conflicto.

Igual acontece con la salud mental, gravemente deteriorada por el conflicto y por todas las formas de violencia. Desde cuadros depresivos y progresiva incapacidad para tramitar serenamente las dificultades cotidianas, pasando por la disminución de la tranquilidad y la alegría y culminando en situaciones cada vez más frecuentes de daño mental severo entre los combatientes y entre la población civil, conforman uno de los más graves saldos rojos de la situación de violencia que vive el país.

Los hospitales, clínicas y demás instituciones que prestan servicios de salud se han visto sobrecargadas por la demanda asociada con el conflicto. Con el agravante de los altos costos que implica la atención en condiciones de urgencia de heri-

das y lesiones de alta complejidad. Muchos centros se han convertido en la práctica en hospitales de guerra, desplazando la atención de otras patologías.

En la dinámica incontenible de agravamiento y degradación del conflicto, el propio sector salud ha llegado a convertirse en víctima. Cada día son más frecuentes las violaciones a la Misión Médica, registrándose más de quinientas sólo en los dos últimos años. Entre ellas merecen destacarse: el asesinato de enfermeras, médicos, auxiliares y demás trabajadores del sector; la imposibilidad de atender a la población en condiciones normales y según criterios médicos; el asesinato o secuestro de personas en ambulancias y la utilización de estos vehículos con finalidades distintas a las de salud; el robo de medicamentos y materiales médicos; y la imposibilidad de traslado de personal de salud a sus sitios de trabajo. Colombia se está convirtiendo en uno de los países donde con mayor frecuencia y gravedad se violan el diH y la Misión Médica.

* Profesor e investigador. Universidad Nacional de Colombia.

murió o huyó, porque ellos y sus padres fueron desplazados, porque ya no pueden costearse el estudio o porque el presupuesto del sector educativo se desvió hacia el gasto militar.

A falta de estadísticas directas, el Cuadro 4.3 ilustra el punto. La tasa de deserción escolar entre jóvenes de 12 a 17 años resulta ser más baja en los 438 municipios donde los actores armados no tienen presencia que en los 626 donde sí la tienen. La mayor deserción se da en zonas “calientes”, es decir, en los 211 municipios donde actúan simultáneamente los paramilitares y la guerrilla; en aquellos donde sólo están presentes los paramilitares la deserción es menor que en donde hay sólo guerrilla. Esta comparación es

elocuente, pero no implica que la mayor deserción se deba sólo a la violencia, pues los municipios con actores armados podrían tener también un mayor grado de desigualdad o una menor calidad de vida, variables que también inciden sobre la deserción escolar.

3. Ingreso

Todo conflicto armado destruye riqueza y desvía recursos que servirían para atender opciones legítimas de desarrollo humano. Los estudiosos distinguen hasta siete clases de costos asociados con el conflicto armado: el gasto militar direc-

Cuadro 4.3 Tasa de deserción escolar de municipios según presencia y tipo de actor armado

Grupo armado ilegal	Número de municipios	Tasa (promedio anual)
Ninguno	438	7.72
Paramilitares	62	7.84
Guerrilla	353	8.72
Ambos	211	9.84
Total	1064	8.47

Nota: La tasa de deserción es el número de desertores durante el año como porcentaje de los que ingresaron.

Fuente: Cálculos del Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) del DNP-PNUD.

to; la infraestructura y activos materiales destruidos; el valor económico de las vidas perdidas; el costo de los daños sociales (salud, desplazamientos de población); las transferencias ilícitas (a título, por ejemplo, de secuestros); el desperdicio debido al miedo o la incertidumbre (tierras abandonadas, fuga de capitales) y la destrucción de intangibles (y en particular, de confianza y “capital social”).

La medición de cada rubro plantea serios problemas metodológicos y conceptuales, pero en Colombia contamos con una buena gama de estimativos (en especial: Granada y Rojas, 1991; Rubio, 1997 y 1998; Trujillo y Badel, 1997; Clavijo, 1999; Badel, 1999; López y García, 1999; Castro, Arabia y Celis, 1999; Garay, 2002; dnp, 2003). Los resultados varían entre 1,5 y 4,5% del pib según los renglones incluidos y los supuestos del cálculo respectivo; en promedio, estaríamos hablando de un costo total cercano a dos puntos anuales sobre el pib. A modo de ilustración, el Cuadro 4.4 presenta dos desagregaciones comparables —las cuales, de paso, confirman que la guerra tiende a degradarse con más desplazamientos y más ataques a la infraestructura.

Aun si se toma el estimado más bajo (1,5% del pib anual) tendríamos que por causa del conflicto Colombia ha perdido 17% de su ingreso *per cápita* durante los últimos diez años, o que el dinero desperdiciado cada año corresponde a unas

Cuadro 4.4 Costos brutos del conflicto armado como porcentaje del pib

	(1) Promedio 1991-1998	(2) 2002
Exceso gasto militar	0.91	0.48
Salud	0.007	0.003
Vidas conflicto	0.07	0.04
Ataques infraestructura	0.05	0.27
Desplazados	0.04	0.63
Secuestro, robo, extorsión	0.48	0.50
Total	1.56	1.92

Fuentes: (1) Badel (1999: 27), (2) Garay (2002: 333).

4,6 veces lo que cuestan los programas de hogares comunitarios de bienestar, los hogares infantiles y los restaurantes escolares de la red de apoyo social. Y sin embargo, en rigor, también debe decirse que el conflicto es una fuente de ingresos para muchos, de suerte que su costo *neto* bien puede ser inferior a los guarismos que suelen divulgarse.

C. El daño en las regiones

Aunque en Colombia escasean las estadísticas por regiones, el acento peculiar de este Informe nos llevó a dos ejercicios de estimación indirecta sobre el nexo entre conflicto armado y desarrollo humano en las regiones.

- El primer ejercicio consiste en comparar el idh de cada unidad territorial con su idhh o índice “corregido por violencia”, esto es, el idh que incluye la tasa de homicidios como una cuarta variable. El Cuadro 4.5 presenta los resultados para 24 departamentos (más el bloque “nuevos departamentos”, que infortunadamente no se pudo descomponer).

Para el conjunto del país, cuando se incluye la tasa de homicidios, el índice de desarrollo humano disminuye de 0.764 (idh) a 0.749 (idhh). Los departamentos que más puestos pierden son Antioquia y Valle, con 17 lugares; en cambio mejoran Boyacá (13 puestos), Córdoba y Sucre (10

Cuadro 4.5 idh departamental corregido por violencia

Departamento	th	IDH	IDHH	Δ ord
Antioquia	120.9	0.758	0.678	-17
Atlántico	22.6	0.773	0.802	1
Bogotá	35.2	0.813	0.817	0
Bolívar	28.1	0.752	0.784	6
Boyacá	18.0	0.732	0.778	13
Caldas	95.9	0.745	0.691	-10
Caquetá	82.3	0.730	0.706	-3
Cauca	45.5	0.693	0.715	7
Cesar	70.3	0.724	0.716	5
Chocó	38.8	0.669	0.707	5
Córdoba	33.3	0.738	0.764	10
Cundinamarca	37.9	0.765	0.779	2
Huila	53.2	0.740	0.741	1
La Guajira	67.7	0.773	0.754	-6
Magdalena	57.9	0.726	0.729	4
Meta	47.8	0.746	0.756	3
Nariño	31.1	0.695	0.734	9
Norte de Santander	102.5	0.720	0.668	-3
Nuevos departamentos	44.9	0.749	0.759	3
Quindío	73.1	0.733	0.709	-3
Risaralda	96.5	0.745	0.689	-10
Santander	54.6	0.768	0.761	-2
Sucre	37.0	0.725	0.754	10
Tolima	58.7	0.751	0.743	-3
Valle Cauca	102.0	0.781	0.712	-17
Colombia	62.6	0.764	0.749	-5

th es la tasa de homicidios por 100 mil habitantes.

IDH es el índice de desarrollo humano.

IDHH es el índice de desarrollo humano corregido por violencia.

Δ ord es la diferencia entre los puestos que ocupan los departamentos con el IDH y el IDHH. Es decir, Δ ord = IDHo - IDHHo, siendo IDHo el orden de los departamentos en función del IDH, e IDHHo el orden según el IDHH.

Fuente: Cálculos del PNDH.

La tasa de homicidios fue tomada de CIC-Dijin.

Cuadro 4.6. Impacto de la violencia en la esperanza de vida (ev) y en el índice de desarrollo Humano (idh) por departamentos (año 2000)

	IDH	IDH*	IDHo	IDHo*	EV	EV*	Δ
Antioquia	0.758	0.777	8	4	69.51	72.90	3.39
Atlántico	0.773	0.776	3	6	72.83	73.50	0.67
Bogotá	0.813	0.818	1	1	72.65	73.60	0.95
Bolívar	0.752	0.757	9	12	73.54	74.30	0.76
Boyacá	0.732	0.735	18	20	70.53	71.00	0.47
Caldas	0.745	0.760	13	9	70.81	73.50	2.69
Caquetá	0.730	0.742	19	18	68.28	70.60	2.32
Cauca	0.693	0.700	25	24	69.41	70.70	1.29
Cesar	0.724	0.735	22	21	70.46	72.40	1.94
Chocó	0.669	0.675	26	26	66.49	67.60	1.11
Córdoba	0.738	0.743	16	17	73.28	74.20	0.92
Cundinamarca	0.765	0.771	6	8	71.33	72.40	1.07
Huila	0.740	0.748	15	15	71.17	72.70	1.53
La Guajira	0.773	0.784	4	3	72.70	74.60	1.90
Magdalena	0.726	0.735	20	22	72.49	74.10	1.61
Meta	0.746	0.753	12	14	67.25	68.60	1.35
Nariño	0.695	0.700	24	25	69.98	70.90	0.92
Norte de Santander	0.720	0.736	23	19	70.54	73.40	2.86
Nuevos Departamentos	0.749	0.756	11	13	67.80	69.10	1.30
Quindío	0.733	0.744	17	16	69.91	72.00	2.09
Risaralda	0.745	0.760	14	10	71.15	73.80	2.65
Santander	0.768	0.777	5	5	71.35	72.90	1.55
Sucre	0.725	0.731	21	23	74.01	75.00	0.99
Tolima	0.751	0.760	10	11	70.34	72.00	1.66
Valle del Cauca	0.781	0.797	2	2	70.96	73.80	2.84
Colombia	0.764	0.774	7	7	71.57	73.30	1.75

IDH es el índice de desarrollo humano. IDH* corresponde al índice de desarrollo humano en caso de que no hubiera violencia. IDHo es el orden de los departamentos en función del IDH. IDHo* es el orden de los departamentos de acuerdo con el IDH*. EV es la esperanza de vida. EV* es la esperanza de vida en caso de que no hubiera violencia.

Δ es la diferencia entre las esperanzas de vida ($\Delta = EV^* - EV$)

Fuente: Cálculos del PNDH.

posiciones cada uno). Recordemos, no obstante, que la tasa de homicidios no incluye sólo las muertes “políticas” sino todo género de homicidios; y a la inversa, que el idhh no tiene en cuenta formas de violencia como el desplazamiento forzado o el secuestro.

El segundo ejercicio mira el impacto de los homicidios (otra vez: no sólo los “políticos”) sobre la esperanza de vida y luego se pregunta cuánto tendría que crecer el idh para compensar la pérdida en esta variable (la nota técnica en el Anexo C describe el método respectivo. Cuadro 4.6).

En el Cuadro 4.6, los departamentos que más esperanza de vida pierden son, en orden decreciente, Antioquia (3,39 años), Norte de Santander (2,86), Valle del Cauca (2,84), Caldas (2,69) y Caquetá (2,32). En términos de idh, Antioquia pasaría del puesto 8 al 4, Norte de Santander del 23 al 19, y Caldas del 13 al 9 si sus muertes por violencia no fueran tantas.

No hay duda pues de que, con todo y lo dicho sobre la relativa “insensibilidad” del idh y sobre la precariedad de la información disponible, la violencia mayor o menor de las regiones se traduce en menos o en más opciones para sus habitantes.

D. El enredo nacional

Además del daño directo sobre las opciones que mide el idh, el conflicto ha tenido un grave impacto indirecto sobre el crecimiento económico, la democracia política y las relaciones exteriores de Colombia. Este impacto, imperceptible al comienzo, fue creciendo durante los últimos años hasta alcanzar las proporciones dramáticas de hoy.

El daño es “indirecto” porque surgió principalmente del cruce entre el conflicto y otros procesos sociales, *en especial* el tráfico de drogas. Y si el conflicto había convivido por cerca de tres décadas con una economía más dinámica, una democracia más abierta y una inserción más positiva de Colombia en el orden mundial, ello en gran parte se debe a que aquel cruce con la droga se produjo después de muchos años de violencia.

Para apreciar el origen y alcance del problema, recapitulemos. Las guerras internas suelen resolverse por un triunfo militar o por un acuerdo negociado; pero en Colombia se presenta un *impasse* donde la negociación no prospera porque la insurgencia no amenaza con tomarse el poder, pero no se la derrota por un conjunto de razones geográficas, sociales, financieras y políticas. A falta de salida por los cauces “normales” —acuerdo o derrota desde el Estado central—, el conflicto acabó por desviarse hacia dos escenarios distintos de esa arena “nacional”: se desvió hacia el ámbito regional (como argumenta el Capítulo 2) y se desvió hacia la esfera internacional.

Digamos, en una frase corta, que el conflicto no ingresó a la política sino a la geopolítica. Claro está que desde muy temprano nuestra “guerra” quedó inscrita en el marco de la

Guerra Fría y por ende fue entendida a la luz de la “doctrina de seguridad nacional”; pero —precisamente porque no había riesgo de un triunfo guerrillero— Estados Unidos no le dio prioridad al conflicto colombiano.

Con el andar del tiempo, sin embargo, se presentaron dos cambios convergentes. De una parte, en Estados Unidos el problema de la droga se hizo más grave y más visible, a tiempo que el fin de la Guerra Fría permitía que el asunto ganara preeminencia en su agenda de política exterior. De otra parte, la inercia del conflicto lo fue llevando a interferir con cada uno de los intereses norteamericanos en suelo colombiano.

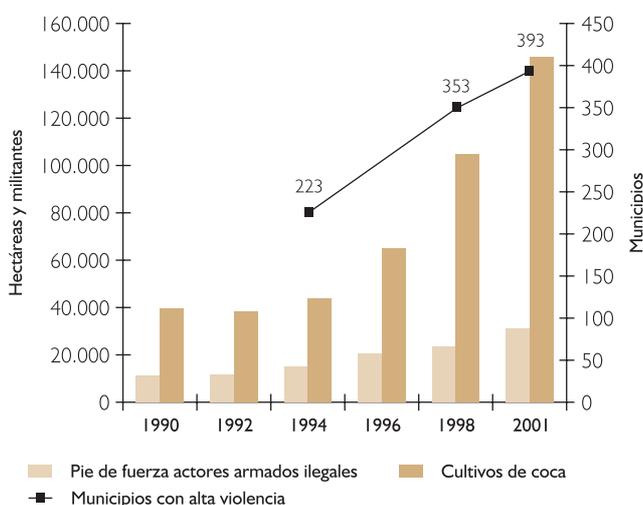
En efecto, además de la amenaza comunista (ya bastante residual) y, por supuesto, del tráfico de drogas, las acciones armadas afectaron más y más otros intereses de la comunidad internacional y especialmente de Estados Unidos, a saber: i) los recursos energéticos —petróleo, carbón y gas— pues su exploración, explotación y transporte más que todo se da en zonas “calientes”; ii) la seguridad y tranquilidad de las fronteras con Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá, en cada una de las cuales actúan o combaten nuestros grupos armados; iii) la —extraordinaria— biodiversidad de Colombia, situada sobre todo en la Amazonia y la Orinoquia, tierras ambas marcadas por el conflicto; iv) la vigencia de los derechos humanos y el dih que por supuesto es capital para la comunidad internacional y es por supuesto negada por este brutal conflicto; v) el especial interés del mundo civilizado en proteger a la mujer, las minorías étnicas y los oficios sensitivos (periodistas, sindicalistas, defensores de derechos humanos) que, como veremos en el Capítulo 5, son duramente golpeados por el conflicto; vi) el flujo creciente de refugiados que de manera legal o ilegal ingresan a Estados Unidos y otros muchos países, y vii) después del 11 de septiembre, el “terrorismo” que, así no tenga el alcance “global” del que amenaza directamente al norte, es imputado a las Farc, el eIn y las auc por Estados Unidos y otros Estados del mundo.

Aunque cada uno de esos temas tiene implicaciones e introduce matices, hablemos, por brevedad, del narcotráfico, que sin duda ha sido clave de la internacionalización del conflicto. Como se dijo en el Capítulo 3, ya en los años 70 la marihuana se había cruzado con el conflicto, y los carteles exacerbaron el paramilitarismo durante los 80. Desde comienzos de los 90, sin embargo, las Farc (y a su paso el eIn) van

entrando más de lleno en las siembras de coca (por entonces expulsadas de Perú y Bolivia), seguido por la producción de cocaína, su mercadeo internacional y la cadena amapolaheroína; los paramilitares, unos más que otros, continúan al servicio de los capos o ingresan directamente al negocio de la droga.

Alimentados —y atraídos— por la nueva riqueza, los grupos armados aceleran su expansión territorial, de suerte que hay, por una parte, una cercana asociación entre el aumento de los cultivos ilícitos, del pie de fuerza y del número de municipios afectados por los violentos (Gráfico 4.2).

Gráfico 4.2 Intensidad del conflicto y cultivos ilícitos



Fuente: Presidencia de la República, DNP, 2003.

La relación entre conflicto y droga es más compleja de lo que algunos piensan y por eso será mirada en el Capítulo 13. A estas alturas digamos que la droga ha sido gasolina en el incendio y que recrudece el impacto del conflicto sobre el desarrollo humano de seis modos principales: i) porque aumenta la fuerza militar de los actores; ii) porque degrada sus actuaciones; iii) porque así aumentan el miedo y la incertidumbre de todos los colombianos; iv) porque arroja pobladores a la ilegalidad —y por tanto a la complicidad con los armados—; v) porque corrompe a las autoridades y deslegitima al Estado, y vi) porque “narcotiza” la percep-

ción y el tratamiento del conflicto desde los centros de poder mundial. Aunque estos varios efectos se condicionan mutuamente, los dos primeros agravan sobre todo los daños directos del conflicto sobre el desarrollo humano, mientras los últimos lo hacen indirectamente, al socavar el crecimiento económico (efecto iii) la democracia (efectos iv-v) y las relaciones internacionales de Colombia (efecto vi).

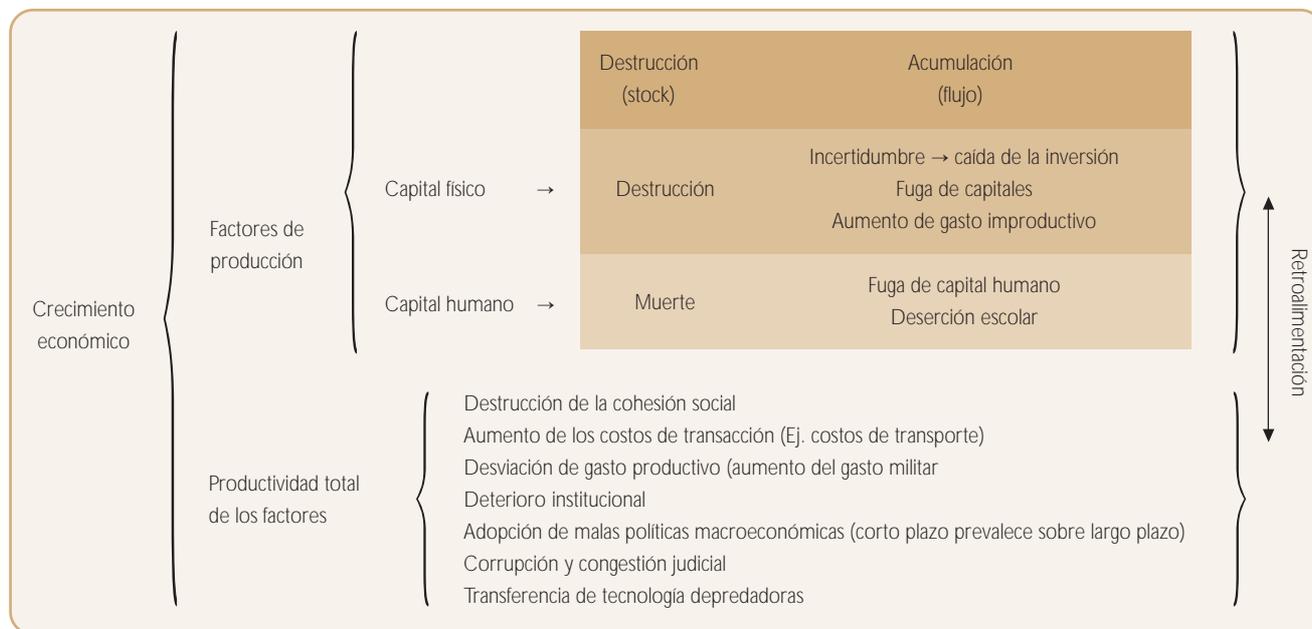
El conflicto acabó por llegar al “centro” del país saliendo del país, llegó a Bogotá por la vía de Washington. Esta paradoja cierra el ciclo de un conflicto que nació brevemente de la política, se prolongó por décadas al margen de ella, entró en la geopolítica y regresó convertido en la más grave crisis nacional que haya sufrido Colombia. La crisis, paradójicamente, no consiste en que la revolución comunista se esté acercando, sino en que el país está dejando de ser viable, en gran medida porque el conflicto se enredó con otros males y exacerbó dolencias viejas hasta enredar la economía, la política y la inserción internacional de Colombia.

1. Conflicto y crecimiento

Los costos directos del conflicto rondan dos puntos del pib anual. La pregunta siguiente es si el daño es duradero, si el conflicto afecta la “senda” de crecimiento económico futuro. La respuesta es afirmativa: al destruir infraestructura física, al sacrificar capital humano y al espantar la inversión nacional y extranjera, un conflicto armado deteriora el potencial de crecimiento del país. En términos más formales, se diría que la guerra disminuye tanto la disponibilidad como la productividad de los factores, variables de las cuales depende el ritmo de crecimiento del pib (Gráfico 4.3).

La evidencia internacional confirma el punto: Collier halla que mientras esté en “guerra civil” un país pierde 2,2 puntos porcentuales de crecimiento anual (1999: 571); Stewart, Huang y Wang (2001) concluyen que el conflicto interno hace caer el ingreso *per cápita* e implica crecimiento negativo del pib en casi cualquier país del Tercer Mundo. También para el caso de Colombia, Cárdenas (2002) razona que la pérdida de productividad registrada desde los 80 se relaciona directamente con el aumento del crimen por razón del conflicto y de la droga, mientras Vargas encuentra que el choque armado resta 0,33 puntos porcentuales del ingreso promedio de los colombianos, y que a partir de 1998 la cifra puede haber saltado a 1,25 puntos porcentuales (2003: 38).

Gráfico 4.3 Posibles efectos directos e indirectos del conflicto armado sobre el crecimiento económico



Fuente: Vargas (2003:15).

Si bien cada uno de los guarismos anteriores resulta de supuestos más o menos debatibles y de datos más o menos dudosos, es claro que la violencia frena el crecimiento y que el daño se habría agravado durante los 90: primero, por la mayor intensidad del conflicto y, segundo, porque la globalización implica una mayor sensibilidad de los inversionistas locales y extranjeros al riesgo del país.

Pero de allí no puede inferirse que el conflicto armado sea la única —o aun la principal— causa de la desaceleración colombiana de los últimos años. De un lado está el hecho de que la economía de tantos vecinos sin guerra interna haya corrido igual o peor suerte que la nuestra. De otro están los argumentos y estadísticas de quienes achacan la desaceleración a la apertura, a la Carta del 91 o al déficit fiscal. O están, en términos más técnicos, el problema de la baja capacidad explicativa de todos los modelos, o el de la asociación no siempre controlada entre variables rivales.

Uno podría seguir complicando la pintura. Al descontar, por ejemplo, el provecho económico que tantos individuos derivan del conflicto armado, o al reconocer, como hace el Recuadro 4.4, que la guerra tiene serios impactos sobre el medio ambiente. Pero estos apuntes bastarán para

llamar la atención sobre la necesidad de tomar ciertos lugares comunes, y a veces interesados, con la debida distancia.

2. Conflicto y democracia

La insurgencia en Colombia es periférica porque existe democracia. Esta hipótesis del Informe por supuesto no implica que la democracia colombiana sea perfecta o que no haya sido tocada por el conflicto. Al contrario, si la “democracia” se mide por la extensión efectiva de la ciudadanía, por la calidad de los derechos universales que garantiza, resulta obvio que una sociedad con los niveles de exclusión económica y social de Colombia está muy lejos de ser una “democracia”. Y aún en el sentido más estrecho de régimen político —elecciones abiertas, separación de poderes, Estado de derecho— la democracia colombiana que sin duda existe, también tiene serias deficiencias. Algunas de éstas de un modo u otro se deben al conflicto armado y algunas otras se han venido acentuando por causa de ese conflicto.

- Está el recorte debatido y recurrente de derechos civiles y garantías procesales con el fin o el pretexto de combatir la insurgencia. Si bien en esta materia las generaliza-

RECUADRO 4.4

Pistas para construir un país

Gustavo Wilches-Chaux*

El peor efecto ambiental de la guerra que padece Colombia es el total irrespeto por la vida, empezando por la vida humana.

Una de las formas de ese irrespeto hacia la vida es la destrucción de la integridad y la biodiversidad de los ecosistemas, lo cual constituye un crimen que no sólo afecta a las generaciones actuales, sino que viola por adelantado el derecho a la vida de las generaciones venideras.

Entre las múltiples acciones a través de las cuales se expresa la guerra, quizás las más evidentes desde el punto de vista ambiental son las voladuras de oleoductos, la destrucción de ecosistemas frágiles para dedicar los suelos a cultivos ilícitos (que contribuyen en gran medida a la financiación de los actores por fuera de la ley) y las fumigaciones como estrategia para combatir esos cultivos; al igual que el impacto ambiental del procesamiento de la droga, debido al tipo de insumos que utiliza esa actividad.

Menos evidentes para “el público” son los efectos derivados del hecho de que la gran mayoría de las áreas naturales protegidas (parques nacionales, reservas y otras) sean escenarios de guerra, lo cual afecta de manera grave la gestión ambiental, la capacidad de los ecosistemas para “prestar servicios” ambientales, la investigación científica en los mismos, las posibilidades del ecoturismo como alternativa económica, y la supervivencia de las culturas íntimamente ligadas a esas áreas del país.

En esa lista podemos incluir también los efectos “intergeneracionales” de la proliferación de minas antipersona, y los atentados contra los acueductos, un fenómeno que hasta hace pocos años era excepcional. Al igual que los efectos producidos por el desplazamiento masivo sobre el ambiente urbano y el medio rural.

Así como la guerra colombiana es “narcodependiente”, el modelo de desarrollo predominante, especialmente en el me-

dio rural, depende de sustancias químicas no menos nocivas para los ecosistemas (lo cual tiende a agravarse con el ingreso de transgénicos al país).

Una “paz sostenible” entre los seres humanos solamente es posible en un escenario de paz con la naturaleza.

Esa “paz sostenible” a la que aspira el país requiere de la “reinserción” de la producción agrícola a los ciclos de la naturaleza.

En Colombia existen cientos de organizaciones no gubernamentales y de comunidades étnicas y campesinas, muchas veces en asocio con instituciones del Estado y con centros educativos y de investigación, demostrando que sí es posible producir y competir con calidad y cantidad, a través de una aproximación “orgánica” al desarrollo. Ello no se limita al cambio de unas tecnologías por otras, sino que comprende toda una nueva forma de “apropiación” simbólica y material del territorio y de la producción.

Hoy, cuando la barbarie se ejerce con toda tranquilidad en nombre de “la democracia”, es necesario recuperar el significado y el valor de esa palabra fundacional. Esas experiencias que nos enseñan maneras verdaderamente *democráticas* de relacionarnos entre los seres humanos y con los ecosistemas que producen el aire para respirar, el agua para beber y los alimentos para consumir, constituyen verdaderas “pistas para construir país”.

No es sino mirar y allí están.

“Cuando dos elefantes se pelean, es la hierba la que sufre”

Proverbio africano

* Analista en temas ambientales.

ciones son todas mentirosas, es evidente que la tensión entre garantismo y eficacia existe y es intensa, que por ende en medio siglo han sido muchas las medidas legales, administrativas y judiciales que conculcan indebidamente los derechos ciudadanos, y que las transgresiones a menudo obedecen a mezquindad o intención criminal del funcionario. El uso y el abuso del “Estado de sitio” bajo la Carta del 86 y aun de los “estados de excepción” bajo la Carta del 91, el “estatuto de seguridad”, el “estatuto antiterrorista” y sus variantes, la “justicia sin rostro”, las “Convivir” (cooperativas de convivencia y seguridad ciudadanas), las zonas especiales, las facultades judiciales de la fuerza pública, la relación de autoridades civiles o militares con hechos o grupos paramilitares, los obstáculos al trabajo de fiscales, personeros y defensores de los derechos humanos, son algunos terrenos donde suelen sufrir las garantías procesales y civiles.

- En el plano más propio de la política, están la ilegalización prolongada del Partido Comunista, la impunidad de magnicidas y autores del exterminio de minorías políticas,

La coincidencia de un gobierno de derecha en Estados Unidos y por supuesto, el 11 de septiembre, estrecharon la alianza entre los dos países, acentuaron el componente “garrote” del Plan Colombia y le añadieron el tinte “antiterrorista”.

las restricciones al sindicalismo y a los movimientos sociales adoptadas so pena de cuidar el orden público.

- Del otro lado, y sin contar las demás atrocidades de su guerra degradada, están los hechos de guerrillas y paramilitares contra la democracia como régimen político: sabotaje de elecciones locales o nacionales; “clientelismo armado” y cogobierno en algunos municipios; asesinato, secuestro o expulsión de alcaldes, congresistas, gobernadores, candidatos, activistas y funcionarios; imposición de aspirantes a la administración o a los cuerpos colegiados, en un proceso que tiende a cubrir cada vez más regiones y a penetrar más hondo en el sistema político.

- Los anteriores efectos del conflicto sobre la política, más o menos directos, se han venido mezclando con el narcotráfico y el gamonalismo tradicional de muchas regiones para originar lo que debe llamarse el cáncer de nuestra democracia: la apropiación del Estado por parte de “mafias” que combinan el uso de la fuerza, la escogencia de funcionarios, los recursos del fisco, la riqueza criminal, el soborno, el clien-

telismo y el autoritarismo social para dominar —o para disputarse en guerra abierta o guerra sucia— el municipio, la provincia, el departamento o aun el pedazo del poder central; en fin, lo que en el Capítulo 1 se denomina “degradación de poderes regionales”.

3. Conflicto e inserción

La “narcotización” de nuestras relaciones exteriores comenzó por allá en los 70, con los primeros embarques de marihuana y las primeras actuaciones de la Drug Enforcement Agency (dea) en suelo colombiano. Pero fue entre mayo de 1984 (asesinato de Rodrigo Lara) y agosto de 1998 (fin del gobierno Samper) cuando el narcotráfico dominó del modo más visible la política interior y exterior de Colombia: ascenso y caída de Pablo Escobar, más altibajos de la extradición, hasta 1992; Cartel de Cali y “proceso ocho mil”, más choques entre Bogotá y Washington, hasta 1998.

Y en ese último año se produce una inflexión: con los carteles fuera de la vida pública, con las siembras de coca en aumento muy rápido (Gráfico 4.2), con la guerrilla y los paramilitares entrando a fondo en el negocio, el énfasis de Estados Unidos se desplazó de los “narcos” a la “narcoguerrilla”, de los capos a los comandantes, de los carteles urbanos a los actores armados.

El nuevo énfasis se refleja en el “Plan Colombia”, cuya lógica implícita podría resumirse así: Washington, por intermedio de Bogotá, combina la zanahoria y el garrote respecto de las Farc; el garrote consiste en un apoyo “decisivo” a las Fuerzas Armadas para vencer la guerrilla; la zanahoria consistía en que el gobierno nacional se sentara a negociar sin condiciones, lo cual, como hemos dicho, no era dable por las solas circunstancias internas de esta “guerra”. La ganancia para Estados Unidos vendría de la derrota militar de la guerrilla, ya que un acuerdo de paz forzosamente tendría que pasar por el tema de la droga y por sus otros intereses mencionados.

Paradójicamente, la inspiración “geopolítica” más que “política” del proceso de paz adelantado bajo el gobierno Pastrana en buena parte explica su fracaso. Para lograr que la guerrilla accediera al diálogo —lo cual, valga la claridad, era

un anhelo arraigado de los propios colombianos— se empezó por desmilitarizar cinco municipios, una “cuota inicial” que tenía el doble defecto de ser demasiado alta y de no haber sido acordada con el “establecimiento” o ambientada en la opinión. De aquí resultó que, en vez de una negociación sustantiva, el “proceso de paz” se redujera a tres años de controversia sobre los actos criminales de la guerrilla dentro de la “zona de distensión”.

Las consecuencias fueron el desprestigio creciente de las Farc ante la opinión nacional y mundial, la (paradójica) adopción de un umbral prohibitivamente alto para diálogos futuros, la mayor polarización y el completo descrédito de la “vía negociada”. Con el razonamiento, tan entendible como simplista, de que “si no se pudo a las buenas habrá que hacerlo a las malas”, la opinión viró marcadamente hacia la línea dura y eligió, por ventaja contundente, al candidato que sin duda la encarnaba.

La coincidencia de un gobierno de derecha en Estados Unidos y, por supuesto, el 11 de septiembre, estrecharon la alianza entre los dos países, acentuaron el componente “garrote” del Plan Colombia y le añadieron el tinte “antiterrorista”. La alianza implica más apoyo y mayor injerencia de Washington en el conflicto, más convergencia en la defini-

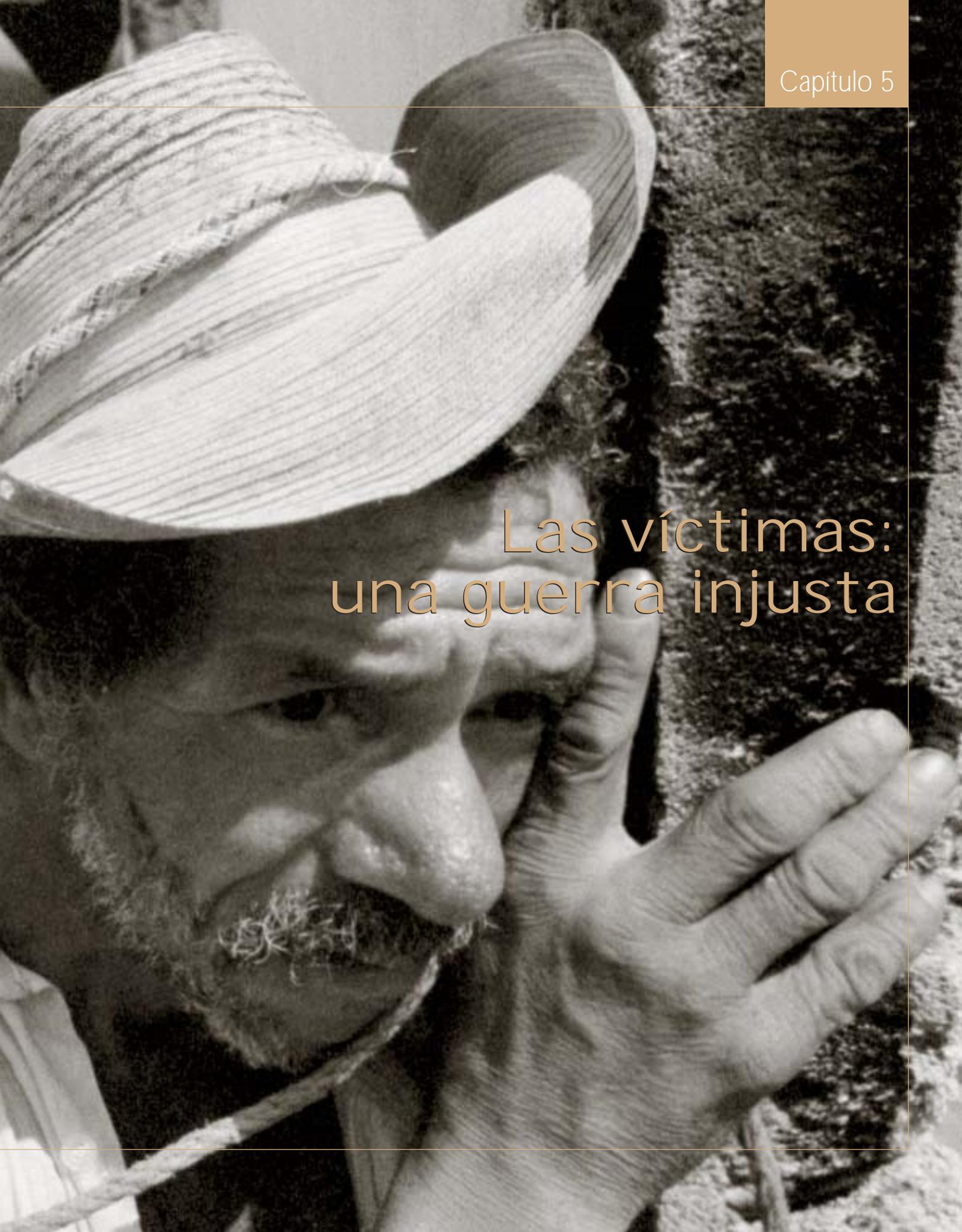
ción del enemigo —“narcoterroristas”— pero también más atención a las prioridades de Estados Unidos: la droga y el petróleo, por un lado, el respeto a los derechos humanos, por el otro.

Sobre esa trama de concordancias y tensiones entre Bogotá y Washington, también cambian las relaciones entre Colombia y los países vecinos. De entrada, el conflicto creciente y degradado en cada una de las cinco fronteras terrestres, junto con el papel crucial aunque cambiante de Colombia en las redes de la droga, son motivos poderosos de atención, cuidado y discrepancias entre cancillerías. Según sean la evaluación de riesgo y la coyuntura sociopolítica, cada gobierno del área hace su balance entre factores tan disímiles como acatar afinidades ideológicas, prevenir desmanes en su territorio, impedir el ingreso (o el regreso) de cultivos, obtener divisas, combatir el narcotráfico, no llenarse de refugiados, evitar que un rival potencial se fortalezca, guardar su cercanía o su distancia con Estados Unidos, y por supuesto mantener sintonía con el gobierno de turno en Bogotá. Ambivalencia, confusión y altibajos frente a sus vecinos son pues otros obstáculos que opone el conflicto al desarrollo humano de los colombianos.

Bibliografía y referencias

- Badel, Martha (1999), “La violencia de los años noventa en Colombia: Su evolución en las grandes ciudades y costos económicos directos”, Informe de consultoría, Bogotá, dnp-pnud.
- Clavijo, Sergio (1998), “Dividendos de paz y costos de la guerra en Colombia: la fuerza pública y su presión social”, Documento cede, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Cárdenas, Mauricio (2002), *Economic Growth in Colombia: A Reversal of “Fortune”?*, Harvard University, Center for International Development (mimeo).
- Castro, Manuel F., Jorge Arabia W. y Andrés E. Celis (1999), “El conflicto armado: la estrategia económica de los principales actores y su incidencia en los costos de la violencia 1990-1998”, en *Planeación y Desarrollo*, vol. xxx, n° 3, jul.-sept. , Bogotá, dnp.
- Collier, Paul (1999), “On the Economic Consequences of Civil War”, en *Oxford Economic Papers*, n° 50, pp. 563-573.
- Departamento Nacional de Planeación (2003), Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Bogotá, DNP.
- Gold, David (1990), *The Impact of Defense Spending on Investment, Productivity, and Economic Growth*, Washington, D.C., Defense Budget Project.
- Granada, Camilo y Leonardo Rojas (1995), “Los costos del conflicto armado 1990-1994”, en *Planeación y Desarrollo*, vol. xvi, n° 4, oct.-dic., pp. 119-152.
- Grob, Gerald y George Billias (1987), *Interpretations of American History. Patterns and Perspectives*, Nueva York, The Free Press, 5ª edición.
- Hayami, Tujiro (2000), *Development Economics. From the Poverty to the Wealth of Nations*, Oxford, Oxford University Press.
- López, Cecilia y Arturo García (1999), *Los costos ocultos de la paz en Colombia*, Banco Mundial.
- Misión Social, dnp, pnud (2000), *Informe de desarrollo humano 1999*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- pnud (1991), *Informe sobre desarrollo humano*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- (2003), *Informe sobre desarrollo humano*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Rubio, Mauricio (1991), *Crimen e impunidad. precisiones sobre la violencia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/ cede.
- (1996), *Homicidios, justicia, mafias y capital social*, Documento cede, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Sabine, Alkire, *Conceptual Framework for Human Security*, chs Documents, chs.
- Stewart, F., C. Huang y M. Wang (2001), “Internal Wars in Developing Countries: An Empirical Overview of Economic and Social Consequences”, en F. Stewart, V. Fitzgerald *et al.*, *War and Underdevelopment*, vol. 1, Oxford, Oxford University Press.
- Torres Restrepo, Camilo (1965), “Mensaje a los campesinos”, en *Frente Unido*, año 1, n° 7, 7 de octubre de 1965. Ver también la página <http://www.marxists.org/espanol/camilo/>.
- Trujillo, Édgar y Martha Badel (1997), “Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996”, en *Planeación y Desarrollo*, vol. xxvii, oct.-dic., Bogotá, dnp.
- Tuñón de Lara, Manuel *et al.* (1989), *La guerra civil española. 50 años después*, Barcelona, Editorial Labor.
- UNDP (1990), *Human Development Report. Concept and Measurement of Human Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1992), *Human Development Report*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1995), *Human Development Report*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1997), *Human Development Report*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2000), *Human Development Report*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2002), *Human Development Report*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2003), *Human Development Report*, Nueva York, Oxford University Press.
- Vargas, Juan Fernando (2003), *Conflicto interno y crecimiento económico en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes (mimeo).





Las víctimas:
una guerra injusta

Agradecimientos

Colaboración: Fundación Social y Luis Alberto Bonilla, Ana María Díaz, Catalina Díaz, Carmen Elisa Echeverría, Rodolfo Escobedo, Sandra Milena Gavilán, Astrid Gómez Hilarión, Beatriz Helena Gutiérrez, Luis Manuel Lasso, Patricia Luna, Marlene Mesa Sepúlveda, Mariany Monroy, Ruth Yanira Nieto, Tatiana Olarte Fernández, Luis Carlos Osorio, María Eugenia Querubín, Edith Puerto, Carlos Rúa, Paola Ximena Silva, Carmen Elisa Soto y María Eugenia Vásquez.

El costo humano del conflicto no se agota en su impacto numérico sobre los índices de desarrollo o sobre el crecimiento económico, la democracia política y la inserción internacional de Colombia. Hay un impacto más directo, más obvio y más dramático sobre las personas que sufren el efecto inmediato de la guerra: la violación de sus derechos básicos por parte de los actores armados. Este capítulo se ocupa pues de las víctimas y ofrece una mirada de conjunto a información que suele ser dispersa; en la sección A miraremos con cierto detalle a las víctimas según el tipo de agresión que padecieron, y en la sección B según su pertenencia a determinadas profesiones o minorías especialmente vulnerables; a manera de cierre, la sección C responderá si el conflicto se ha degradado o no en la actual coyuntura.

A. Víctimas según tipo de agresión

Los actores armados realizan seis tipos de agresiones contra la vida o la integridad de las personas, a saber: i) contra enemigos armados en el curso de un combate; ii) contra la

población civil que real o supuestamente conforma las “bases sociales” del adversario (“guerra sucia”), y en especial iii) contra civiles forzados a abandonar su lugar de residencia (“desplazados”); iv) contra civiles que sufren los llamados “daños colaterales” de los ataques; v) contra poblaciones civiles con objeto de aterrorizarlas, y vi) contra personas objeto de secuestro o “retención” para obtener provecho económico o político.

I. Violencia en combate

Los homicidios o heridas en enfrentamientos armados no violan los derechos humanos ni el diH, mientras no se produzcan por medios que causen males o sufrimientos innecesarios. Dichos homicidios son el principal indicador de la intensidad del conflicto. Como muestra el Cuadro 5.1, los homicidios en combate aumentaron 12% en 2000, según la fuente (2) y 17% según la fuente (3); en 2001, el aumento fue del 22% de acuerdo con la fuente (2) y del 25% según la (3). Si se toma el promedio mensual de los homicidios en combate

Cuadro 5.1 Homicidios en combate, según tres fuentes 1997-2002

Tipos de víctimas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
(1) Militares y guerrilleros	1.222	1.031	1.686	1.572	1.539	*1.563	8.613
(2) Miembros de las FF AA y guerrilleros	1.527	1.333	1.954	2.191	2.681		
(3) Muertos en acciones bélicas	1.295	1.495	1.437	1.677	2.094	**2.178	10.176

*Enero-agosto de 2002.

** Enero-septiembre de 2002.

Fuentes (1): Comando General de las Fuerzas Militares —procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH Vicepresidencia de la República. (2): Sala de Estrategia Nacional de la Presidencia de la República con base en boletines diarios del DAS. (3): Revista *Noche y Niebla*, números 3, 4, 5, 6, 10, 14, 18, 22, 23, 24 y 25 / Banco de datos de Cinep & Justicia y Paz, y cálculos del INDH 2003.

**Cuadro 5.2 Actos de violencia política contra las “bases de apoyo”
de los grupos armados irregulares 1997-2002**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	Total
Homicidios políticos fuera de combate	2.098	1.668	2.238	4.632	4.925	2.215	17.776
Desapariciones forzadas	337	470	328	678	618	249	2.680
Torturas	119	79	129	396	439	163	1.325
Amenazas	1.666	485	835	811	679	956	5.432

* Enero-septiembre de 2002.

Fuente: Revista *Noche y Niebla*, números 3, 4, 5, 6, 10, 14, 18, 22, 23, 24 y 25 / Banco de datos de Cinep & Justicia y Paz, y cálculos del INDH 2003.

cometidos en 2001 y se lo compara con el promedio mensual de los cometidos en los primeros ocho meses de 2002, el incremento resulta ser de 52%.

2. Guerra sucia

La peor parte en el conflicto la llevan quienes conforman, supuesta o efectivamente, las periferias de apoyo de los actores armados. Son las víctimas de ejecuciones extrajudiciales, homicidios fuera de combate, desapariciones forzadas y torturas. En ocasiones son objeto de ataques indiscriminados, como bombardeos, explosiones, ametrallamientos, incendios y masacres; con más frecuencia, son amenazados para que abandonen sus asentamientos habituales.

Hay civiles que simpatizan con los actores armados o los apoyan de manera práctica; el diH prohíbe atacar su vida, su integridad o sus bienes —pero permite sancionarlos conforme a la ley penal del Estado—. La población civil sólo pierde la protección del diH cuando —y sólo mientras— participa directamente en las hostilidades. En cambio, los civiles que apoyen el esfuerzo de guerra de manera *indirecta* —trabajando en fábricas de armas, o distribuyendo pertrechos en la retaguardia— no pueden ser tratados como combatientes. Con todo, los actos de apoyo práctico al enemigo permanecen sujetos a la ley penal (Goldman, 2000: 140-141). Las partes del conflicto colombiano y, en particular, los grupos armados irregulares, no respetan esta distinción.

Los cuadros 5.2 y 5.3 muestran el número y variación anual de los incidentes de guerra sucia. De entrada hay que notar que el alivio reportado para el 2002 (Cuadro 5.3) es apenas aparente, pues estos datos siempre presentan rezaigo de entre tres y cuatro trimestres a la fecha del corte; además, la intensificación del conflicto en 2001 pudo haber hecho más difícil recaudar información (Recuadro 4.2).

El homicidio fuera de combate es la expresión más clara de la violencia contra las periferias reales o supuestas del adversario. Constituye violación de los derechos humanos y del diH cuando sus autores son agentes del Estado o ac-

**Cuadro 5.3 Variación anual del número de actos de violencia política contra las “bases de apoyo”
de los grupos armados irregulares 2000-2002
(porcentajes)**

	2000	2001	2002*
Homicidios políticos fuera de combate	107.0	6.3	- 40.0
Desapariciones forzadas	106.7	- 8.8	- 46.2
Torturas	207.0	10.8	- 50.5
Amenazas	- 2.9	- 16.3	87.7

* Enero-septiembre de 2002.

Fuente: Cuadro 5.2 y cálculos del INDH 2003.

túan con apoyo o aquiescencia de éstos. Cometido por la guerrilla o los paramilitares, es una infracción al dih. Muchos de esos homicidios tienen lugar en forma de masacres. Como indica el Cuadro 5.4, las masacres aumentaron en 40% en 2000, pero se redujeron en 21% en 2001 y en 40% adicional en 2002. Con la cantidad de víctimas ocurrió lo mismo: creció 51% en 2000 pero decreció 26% en el año

Cuadro 5.4 Masacres 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Casos	114	115	168	236	186	111	930
Víctimas	563	685	929	1.403	1.044	661	5.285

Fuente: Policía Nacional, Dirección de Policía Judicial, Centro de Investigaciones Criminológicas —datos procesados por el Observatorio de Derechos Humanos y DIH—, Vicepresidencia de la República, y cálculos del INDH 2003. La fuente considera como masacre todo evento donde se da muerte a cuatro o más personas en el mismo lugar y con mucha proximidad en el tiempo.

siguiente y otro 37% en 2002. Según reportes de la policía nacional¹, durante el primer trimestre de 2003 se cometieron 125 masacres mientras que en el mismo lapso de 2002 se realizaron 153.

Las desapariciones forzadas con móviles políticos son asimilables a los homicidios políticos: es muy excepcional que la víctima aparezca con vida. La desaparición forzada

Cuadro 5.5 Desapariciones forzadas 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Número de casos	183	349	457	743	1.565	1.358	4.655

Fuente: Asociación de Familiares de Detenidos - Desaparecidos, Asfaddes.

Cuadro 5.6 Número de personas desplazadas, por departamento de donde fueron expulsadas 2000-2002

Departamento	2000	2001	2002	TOTAL
Amazonas	9	20	33	62
Antioquia	62.575	70.832	46.117	179.524
Arauca	1.095	1.114	5.045	7.254
Atlántico	90	368	296	754
Bogotá	19	34	118	171
Bolívar	43.061	44.642	30.352	118.055
Boyacá	391	844	1.450	2.685
Caldas	437	3.329	14.535	18.301
Caquetá	7.369	8.655	21.684	37.708
Casanare	1.540	4.847	2.968	9.355
Cauca	2.471	13.099	15.274	30.844
Cesar	12.971	17.381	23.398	53.750
Chocó	20.693	15.671	18.067	54.431
Córdoba	9.661	12.755	16.959	39.375
Cundinamarca	1.517	3.856	9.007	14.380
Guainía	30	73	217	320
Guaviare	1.291	2.044	6.404	9.739
Huila	632	1.732	5.015	7.379

Departamento	2000	2001	2002	TOTAL
La Guajira	1.743	2.064	6.362	10.169
Magdalena	17.195	22.101	35.822	75.118
Meta	6.347	5.241	11.083	22.671
Nariño	646	4.344	10.916	15.906
Norte de Santander	6.324	7.572	17.471	31.367
Putumayo	7.419	17.729	20.024	45.172
Quindío	83	238	661	982
Risaralda	1.054	1.567	1.559	4.180
San Andrés	0	0	0	0
Santander	4.535	11.562	8.985	25.082
Sucre	14.416	21.243	18.797	54.456
Tolima	6.418	11.240	16.307	33.965
Valle del Cauca	13.950	16.604	7.378	37.932
Vaupés	249	13	80	342
Vichada	382	555	636	1.573
Sin información	20.273	1.629	0	21.902
TOTAL	266.886	324.998	373.020	964.904

Fuente: Sistema Único de Registro - Red de Solidaridad Social.

1. *El Tiempo*, 1 de abril de 2003.

crea una duda insuperable acerca de la situación de la víctima. Sus móviles son complejos: eliminar pruebas para garantizar la impunidad, quebrar la resistencia de la víctima ante la tortura, llevar la agresión más allá de la muerte, aterrorizar a la comunidad. Según la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos, Asfaddes (Cuadro 5.5), en 2001 se habría producido un salto del 111% en el número de desapariciones —no la reducción de 8,8% que propone el Cuadro 5.3—. Y Asfaddes advierte que su reporte sobre el 2002 (que implicaría una disminución del 13,2%) es provisional, pues no se ha recaudado toda la información pertinente. Según esta nueva fuente, en los 24 años comprendidos entre 1979 y 2002 se produjeron 5.989 desapariciones con móviles políticos.

3. Desplazamiento forzado

Los desplazados constituyen, de lejos, el grupo más numeroso de víctimas del conflicto. Por razones que explicaremos en el Capítulo 9, para los efectos de este Informe tomamos como número de desplazados el de los inscritos en el Sistema Único de Registro (sur) de la Red de Solidaridad Social (rss) que huyeron de sus asentamientos durante los tres años previos (cuadros 5.6 a 5.9).

Puede obtenerse un dato más ajustado restando a los desplazados registrados de los tres últimos años, 50% de quienes han participado en desplazamientos masivos. De acuerdo con eso, a finales de 2002 los desplazados ascenderían a unas 865 mil personas de cerca de 185 mil hogares (cálculos a partir del Cuadro 5.6). De este Cuadro 5.6 también se desprende que el número de desplazados registrados creció en 22% en 2001 y en 15% en 2002.

La magnitud relativa del fenómeno puede expresarse en dos índices: el de *intensidad* y el de *presión del desplazamiento* de los diferentes departamentos del país. El primero resulta de dividir el número de personas que han abando-

Cuadro 5.7 Número de hogares desplazados, 2000-2002

	2000	2001	2002	Total
Número de hogares	57.212	68.660	81.965	207.837

Fuente: Sistema Único de Registro - Red de Solidaridad Social.

nado sus asentamientos habituales en determinado departamento, por la población del mismo; el segundo de dividir el número de desplazados que hay en el departamento (sea éste o no su lugar de origen) por el total de su población (Ibáñez y Vélez, 2002: 9). Como muestra el Cuadro 5.9, algunos de los más pobres presentan los índices más elevados de intensidad y de presión. Córdoba se encuentra en la peor situación: casi 10% de sus habitantes ha huido de sus asentamientos y los desplazados localizados allí equivalen a un poco más de ese porcentaje de su población. En intensidad del desplazamiento Putumayo supera a Córdoba, con un índice cercano al 13%, y en presión del desplazamiento Sucre sigue muy de cerca al segundo de dichos departamentos.

Cuadro 5.8 Número y porcentaje de personas desplazadas, según modalidad de desplazamiento 2000-2002

	INDIVIDUAL		MASIVO		TOTAL	
	Número de personas	%	Número de personas	%	Número de personas	%
2000	202.297	75.8	64.589	24.2	266.886	100
2001	259.854	80.0	65.144	20.0	324.998	100
2002	307.664	82.5	65.356	17.5	373.020	100
TOTAL	769.815	79.8	195.089	20.2	964.904	100

Fuente: Sistema Único de Registro - Red de Solidaridad Social.

Si la situación de algunos departamentos llega a ser grave, la de ciertos municipios se vuelve a veces dramática. Más del 85% de la población de Colosó (Sucre) ha llegado a encontrarse desplazada. En Peque (Antioquia), más del 75%. En Chámeza (Casanare), el 70%. En Bojayá (Chocó), algo más del 60%, y en Murindó (Antioquia), algo menos de esa cifra (Ibáñez y Vélez, 2002: 11). Estos picos del fenómeno suelen ser transitorios.

El panorama de las ciudades capitales también es revelador. Según una fuente, los desplazados recibidos en Quibdó equivalieron, en el momento de la medición, y en números redondos, al 20% de su población. En Florencia casi al 9%, en Santa Marta a más del 7% y en Valledupar a algo menos de eso. La situación fue distinta en las cuatro principales

Cuadro 5.9 Índice de intensidad del desplazamiento (iid) e índice de presión del desplazamiento (ipd) por departamento

Departamento	IID(%)	IPD(%)	Departamento	IID(%)	IPD(%)
Amazonas	0.082	0.110	Huila	0.768	1.542
Antioquia	3.223	2.789	La Guajira	2.016	3.075
Arauca	2.782	1.671	Magdalena	5.587	4.395
Atlántico	0.034	1.922	Meta	3.079	2.881
Bogotá	0.002	0.648	Nariño	0.933	1.493
Bolívar	5.585	3.913	Norte de Santander	2.209	1.911
Boyacá	0.193	0.296	Putumayo	12.712	6.143
Caldas	1.605	1.299	Quindío	0.167	0.977
Caquetá	8.541	5.027	Risaralda	0.424	1.293
Casanare	3.063	2.280	San Andrés	0.000	0.020
Cauca	2.354	1.904	Santander	1.237	1.896
Cesar	5.340	4.400	Sucre	6.543	10.294
Chocó	4.003	2.706	Tolima	2.599	1.283
Córdoba	9.581	10.475	Valle	0.871	1.322
Cundinamarca	0.640	0.810	Vaupés	1.084	0.000
Guainía	0.796	0.465	Vichada	1.745	0.920
Guaviare	7.780	5.189			

Fuente: Sistema Único de Registro —Red de Solidaridad Social— y cálculos del INDH 2003. Para obtener los IID se tomó el número de personas que abandonaron sus asentamientos habituales, en el respectivo departamento, en los años 2000, 2001 y 2002, y se lo dividió por la población estimada de dicho departamento en diciembre del último de esos años. Para obtener los IPD se tomó el número de personas desplazadas recibidas en esos mismos tres años en el departamento (ya provinieran de este último o de otra sección geográfica) y se lo dividió por la población estimada en diciembre de 2002.

ciudades: la presión del desplazamiento bordeó 2,4% en Medellín, 1,7% en Barranquilla y no alcanzó a llegar al 0,6% en Cali. La de Bogotá estuvo por debajo de la de Cali (Ibáñez y Vélez, 2002: 14). Con todo, en números absolutos, estas grandes ciudades son receptoras de importantes corrientes de desplazados.

Los desplazados son, por definición, personas que huyen pero sin salir del país (de lo contrario serían *refugiados*). Para toda Colombia, en consecuencia, los dos índices pueden fijarse en 1,96% y un 2% en números redondos respectivamente.

La rss reporta que mientras 480 municipios fueron afectados por el desplazamiento en el año 2000, en el 2001 lo fueron 819 y en el primer semestre de 2002 el número ascendió a 887; también reporta que durante el período en su conjunto fue afectado 87% del territorio nacional (rss, 2002: 46).

Esta expansión no ha sido uniforme. La rss encuentra que “en 122 municipios se concentra la dinámica de expul-

sión y recepción del 75% de la población desplazada”. E identifica veinte microrregiones críticas de donde huye casi 70% de esa población. Las principales son la Sierra Nevada de Santa Marta (expulsó 10,5% de las víctimas del fenómeno), el oriente antioqueño (9,4%), Montes de María (8%), el Urabá ampliado (5,6%) y el centro del Chocó (4,6%) (rss, 2002: 46).

Según esa misma entidad, 56% de la población se desplazó por *amenaza generalizada*, 32% por *enfrentamiento entre grupos armados* y sólo 5% por *amenazas específicas* (rss, 2002: 44).

4. Daños colaterales y terrorismo

Estos dos tipos de violencia son muy disímiles, pero sus registros estadísticos se entremezclan y por eso los examinamos en conjunto.

Los ataques con consecuencias nocivas sobre población civil no infringen las normas humanitarias cuando se cum-

RECUADRO 5.1

Cerca de 130 mil minas antipersonal en Colombia*

Cristina lo único que recuerda es el estruendoso ruido que causó la explosión. Después salió despedida por los aires. Segundos más tarde miró alrededor y un intenso dolor hizo que dirigiera la vista hacia sus pies: uno de ellos, el derecho, estaba mutilado y yacía a un lado de su cuerpo. En ese momento, la vida de Cristina, una joven de 15 años, cambió para siempre por causa de las minas antipersonal sembradas en el país.

Cristina al igual que muchos colombianos está marcada por ser discapacitada. Aunque se siente afortunada por poder contarle —pues muchas víctimas de las minas antipersonal, sobre todo niños y jóvenes, mueren por falta de cuidados durante las horas que siguen a la explosión—, sabe que nunca volverá a llevar una vida *normal*. Su familia no puede pagar los costos para el tratamiento, la ayuda humanitaria del gobierno no lo cubre todo y debe desplazarse hasta las ciudades principales, donde se encuentran los centros de rehabilitación.

Según la campaña internacional para la prohibición de las minas antipersonal, aún quedan catorce países productores de estos artefactos: Estados Unidos, Rusia, China, India y Paquistán, entre otros. Si bien se estima que la cifra de víctimas en el mundo ha disminuido desde la entrada en vigencia del Tratado de Ottawa sobre prohibición, uso, almacenaje, producción y comercialización de minas, entre 20 mil y 25 mil personas resultan aún afectadas cada año.

Afganistán, Camboya y Angola están considerados como los países con mayor número de minas. Según el cicr, en el mundo existen aproximadamente 340 millones de minas, de las cuales 110 están plantadas en el territorio de 46 países. El resto se encuentran almacenadas en espera de ser vendidas o

utilizadas. Se cree que cada año se desactivan 100 mil minas, mientras que se plantan entre dos y cinco millones que ocasionan dos mil accidentes al mes, es decir, uno cada 20 minutos.

Radiografía en Colombia

La explosión de las minas mata a dos colombianos por día. Se habla hipotéticamente de 70 mil minas sembradas. Un informe del Departamento de Estado de Estados Unidos (marzo de 2002), calculaba que hasta el 2001 existían en Colombia 130 mil minas en más de 400 municipios, en 28 de los 31 departamentos. Lo que sí se sabe es que Colombia y Nicaragua son las dos naciones de América Latina en donde aún existen minas antipersonal, llevando Nicaragua la delantera en el proceso de desminado. Pero Colombia se la juega al ser el primer país del mundo que le apuesta a desminar el territorio aún en medio del conflicto.

El drama ha sido silencioso pues el Estado apenas abordó esta realidad a finales de 1997, cuando (3 de diciembre) suscribió el Tratado. Con base en ello, se creó (junio de 2001) el Observatorio de Minas Antipersonal. Posteriormente, el Congreso aprobó la ley 759 (25 de julio de 2002) para dar cumplimiento al tratado.

Es un proceso difícil pues se desconoce la ubicación precisa de las minas, los procesos de prevención y rehabilitación son costosos, y el Estado no puede garantizar el respeto por parte de la guerrilla o el paramilitarismo a los procesos de desminado desarrollados por el ejército y por la indiferencia social.

plen cuatro condiciones: i) el ataque se dirige contra objetivos militares concretos y no contra la población civil; ii) se realiza por métodos y medios que pueden controlarse y dirigirse contra objetivos militares; iii) se adoptan las precauciones factibles para evitar o reducir al máximo los daños a civiles y a sus bienes, y iv) los daños incidentales inevitables no son excesivos en relación con la ventaja militar concreta que se busca.

Para prevenir los daños colaterales las normas humanitarias i) prohíben utilizar a la población civil como escudo de objetivos militares; ii) ordenan alejar la población de tales objetivos y abstenerse de situarlos en zonas densamente pobladas, y iii) mandan tomar las demás precauciones necesarias para proteger a los civiles. Lamentablemente, las organizaciones armadas colombianas no suelen tomar las precauciones ordenadas por el dih.

La radiografía de las minas establecida por el Observatorio da cuenta de:

- Durante los dos últimos años, el índice de víctimas ha superado el de cualquier otro momento de la década de los 90.
- El 83% de los accidentes tienen lugar en áreas rurales.
- El 50% de las víctimas civiles son niños. La falta de conocimiento sobre lo que son las minas antipersonal ha cobrado muchas vidas, sobre todo de niños que las encuentran en el campo y las convierten en un juguete, en un adorno, o para trancar las puertas, como sucedió en San Vicente de Chucurí, donde cinco granadas mataron a cinco niños.

• Así los niños representan 14% del total nacional de afectados.

• El 60% de las víctimas totales del país son miembros de las Fuerzas Armadas. Según datos del Ministerio de Defensa hasta octubre de 2002 habían muerto 141 policías y soldados, lo cual representaba cinco veces más que en el 2001. Esto sin tener en cuenta las víctimas de la guerrilla, los paramilitares y la población civil cuyas muertes por esta causa no son denunciadas.

Poner una mina antipersonal cuesta 70 centavos de dólar; quitarla, entre 500 y 700 dólares. Según la cri, el tratamiento para cada víctima oscila entre 5 mil y 7 mil dólares. Al Estado colombiano, la rehabilitación de las víctimas militares le supone alrededor de 70 mil dólares. Si la guerra en Colombia terminara hoy, se necesitarían veinte años y cerca de 100 millones de dólares para desminar el país.

* Fuente: Observatorio de Minas, Vicepresidencia de la República.

Los ataques deliberados contra la población civil para obligarla, causándole pánico, a hacer o dejar de hacer algo constituyen actos terroristas. Éstos asumen dos modalidades. Se ejercen contra las “bases sociales”, reales o presuntas, del enemigo (como cuando la guerrilla o, más a menudo, los paramilitares, cometen masacres para forzar un desplazamiento). O se realizan contra la población civil en general buscando un efecto de rebote sobre las autoridades

para que adopten o supriman determinadas medidas —esta modalidad ha sido muy propia de mafias del narcotráfico pero los grupos armados irregulares (más la guerrilla que los paramilitares) también han incurrido en ella.

Los actos con efectos colaterales más comunes son los ataques de la guerrilla a estaciones de policía de pequeños pueblos (las llamadas “tomas guerrilleras”). Los insurgentes usan medios que no pueden dirigirse con precisión contra objetivos militares específicos (cilindros de gas con explosivos y metralla). Según el Cuadro 5.10, entre 1997 y 2002 se dieron 35 “tomas” anuales en promedio. Las oscilaciones fueron bastante marcadas, pero en 2002 la cantidad se acercó mucho al promedio (aunque la situación ha mejorado sustancialmente desde fines de ese año). Estos ataques acarrean muertes, heridas, incapacidades físicas, destrucción de viviendas y de infraestructura institucional y comunitaria. Sus efectos son similares al de los atentados con explosivos; sin embargo, *técnicamente*, las “tomas” no son actos terroristas porque no pretenden golpear a la población civil para doblegarla mediante el pánico —aunque la guerrilla es por supuesto responsable de los daños colaterales.

Cuadro 5.10 Ataques a poblaciones 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Número de ataques	24	40	56	37	22	32	211

Fuente: Sala de Estrategia Nacional de la Presidencia de la República con base en boletines diarios del DAS —procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH—, Vicepresidencia de la República, y cálculos del INDH 2003.

Otros actos con efectos colaterales son el sembrado de minas antipersonal y la explosión de artefactos explosivos abandonados (uxo's, por su sigla en inglés). Las minas se usan para proteger instalaciones y rutas; no es usual emplearlas como medio de agresión deliberada contra la población civil. Como se desprende del Cuadro 5.11, el total de víctimas de minas entre 1990 y 2002 fue de 1.514. En el 2002 el incremento fue del 161%. El 30% de las víctimas murieron. Se estima que todos los sobrevivientes presentan algún tipo de discapacidad permanente (Recuadro 5.1).

La cobertura del programa de atención integral a municipios afectados por la violencia política en Colombia, de la

Cuadro 5.11 Número de víctimas de minas antipersonal y uxo's 1990-2002

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
Victimas	29	78	147	79	97	155	119	87	37	39	116	147	384

Fuente: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH —Vicepresidencia de la República.

Cuadro 5.12 Número de familias beneficiarias del componente de ayuda humanitaria del programa de atención integral a municipios afectados por la violencia política, de la rss 1999-2002

	1999	2000	2001	2002
Ayuda humanitaria por afectación de bienes	n.d.	n.d.	n.d.	6.949
Ayuda humanitaria por muerte o incapacidad	n.d.	n.d.	n.d.	565
Total	1.865	1.043	6.000	7.514

Fuente: Programa de atención integral a municipios afectados por la violencia política en Colombia, de la Red de Solidaridad Social.

rss, es un indicador indirecto de la evolución combinada de las “tomas guerrilleras” y atentados terroristas. La cobertura no depende sólo de la cantidad de eventos por encarar pero es notable que, según se desprende del Cuadro 5.12, haya dado un salto del 475% en 2001, y haya sido ampliada en otro 25% en 2002.

5. Secuestros

Hay dificultades para clasificar los secuestros perpetrados por los actores del conflicto —“toma de rehenes” para el dih que, obviamente, los prohíbe (Cuadro 5.13)—. Se asemejan al terrorismo contra la población en general, porque

Cuadro 5.13 Secuestros 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	Total
Número de víctimas	1.693	2.216	2.945	3.706	3.041	2.942	16.543

* Enero-octubre de 2002.

Fuente: Fondo por la Libertad Personal (Fondelibertad) del Ministerio de Defensa Nacional y cálculos del INDH 2003.

sus víctimas pertenecen a muy diversos estratos y porque fuerzan el pago de un rescate atemorizando a las familias. Pero la guerrilla los considera ataques contra los sectores que apoyan —aunque no sea más que como contribuyentes— al enemigo.

El número de secuestros creció en 26% en el año 2000 y disminuyó en 18% en el 2001. Durante los diez primeros meses de 2002 se mantuvo constante. De una determinada proporción de las víctimas del secuestro extorsivo (que puede estimarse en alrededor del 10%) no vuelve a saberse nada; en la práctica, estas personas se convierten en desaparecidos forzosos.

6. ¿Quiénes son los responsables?

El Cuadro 5.14 clasifica los crímenes anteriores según su autor, para los casos en los cuales fue posible determinarlo². En cuanto a los responsables de la inducción del desplazamiento, tres fuentes presentan los datos del Cuadro 5.15.

Los grupos paramilitares se destacan, de lejos, como autores de las violaciones graves de los derechos humanos y el dih, incluyendo las masacres. Sin embargo, la guerrilla los supera en secuestros e incidentes con minas y uxo's y en ataques terroristas o con efectos colaterales contra la población en general. La fuerza pública tiene una participación significativa en algunos flagelos.

Es tan asimétrico el comportamiento de guerrilleros y paramilitares respecto a cada tipo de agresión que parece

2. Se dejan por fuera las siguientes proporciones del total de dichos actos, que corresponden a la categoría de *tipo de autor desconocido*: homicidios por fuera de combate 54,5%; desapariciones 44,7%; torturas 34,3%; amenazas 15,3%. Es previsible que las responsabilidades de estos actos se distribuyen en la realidad de manera similar a la de los hechos con autor conocido.

Cuadro 5.14 Presuntos responsables de diversos actos de violencia política 2000-2002 (porcentajes)

	Homicidios fuera de combate* (1)	Desapariciones (1)	Torturas (1)	Amenazas (1)	Explosiones minas y UXOs** (2)	Secuestros*** (3)
Guerrilla	22.0	9.9	28.6	95.6	76.1	61.5
Grupos paramilitares	71.8	84.0	62.7	65.8	2.7	9.6
Fuerza pública	3.6	16.0	27.4	5.6	1.7	
Delincuencia común						14.3

* Enero de 2000-septiembre de 2002.

** Enero-octubre de 2001.

*** Enero de 2000-octubre de 2002.

Fuentes: (1) Revista *Noche y Niebla*, números 3, 4, 5, 6, 10, 14, 18, 22, 23, 24 y 25 / Banco de datos de Cinep & Justicia y Paz, y cálculos del INDH 2003.

(2) Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH —Vicepresidencia de la República y cálculos del INDH 2003.

(3) Fondelibertad (Ministerio de Defensa Nacional) y cálculos del INDH 2003.

como si cada bando se negara a incurrir en las conductas que consideran típicas del otro: las autodefensas, por ejemplo, no atacan con explosivos a la población en general y secuestran poco; la guerrilla tortura poco y no comete desapariciones forzadas. Pero también hay razones pragmáticas detrás de esto: los insurgentes secuestran para financiarse; las autodefensas han hecho de las agresiones contra las periferias reales o supuestas de la guerrilla el método preferido.

Los porcentajes de participación expuestos no revelan los cambios del comportamiento de los actores. Durante los últimos años puede hablarse de los siguientes³:

- **Paramilitares.** Entre 2000 y los primeros nueve meses de 2002, su participación cayó más de quince puntos por-

Cuadro 5.15 Responsables del desplazamiento forzado de personas. Diversos períodos, alrededor de 2000-2002 (porcentajes)

	Fuente (1)	Fuente (2)	Fuente (3)
Autodefensas	30.0	56.5	50.0
Guerrillas	14.0	24.1	20.0
Fuerza pública	0.8	1.1	
Dos o más de los anteriores	52.5	22.0	
Actores armados desconocidos		9.9	
Otros		0.2	
No sabe / no responde		8.2	

Fuentes (1): Red de Solidaridad Social. (2): Sección de Movilidad Humana de la Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Colombia.

(3): Fedesarrollo y Banco Mundial. Los datos de esta fuente se basan en una muestra de 200 hogares desplazados y 176 residentes en áreas de violencia de Antioquia y Córdoba.

centuales en relación con los homicidios fuera de combate; en más de trece puntos en relación con las desapariciones; en más de cinco en las torturas, en más de 26 en las amenazas y en 2,5 en los secuestros.

- **Guerrilla.** Durante el mismo lapso, su responsabilidad creció en más de catorce puntos porcentuales respecto al homicidio fuera de combate; cayó en más de cinco puntos en las torturas; se incrementó en más de veinte en las amenazas y disminuyó en casi 2,5 en secuestros.

- **Fuerza pública.** Presenta 4,5 puntos porcentuales de incremento en homicidios fuera de combate (de 1,2% a 5,7%); más de trece en desapariciones; casi once en torturas y más de cinco en amenazas.

3. Las fuentes para los tres párrafos que siguen son: revista *Noche y Niebla*, números 3, 4, 5, 6, 10, 14, 18, 22, 23, 24 y 25 / Banco de datos de Cinep & Justicia y Paz, Fondelibertad (Ministerio de Defensa Nacional) y cálculos del INDH 2003. Para establecer las variaciones a que se refieren esos tres párrafos siguientes se excluyeron los casos en que la fuente ignora a cuál sector pertenecía el autor.

B. Profesiones⁴ y minorías vulnerables

El peso del conflicto armado recae de modo desproporcionado sobre ciertas profesiones o actividades, sobre las minorías étnicas y sobre las mujeres. Veamos.

I. Dirigentes políticos y funcionarios públicos

Entre enero de 1988 y agosto de 2002 las guerrillas y autodefensas asesinaron a 2.789 dirigentes políticos y funcionarios públicos —un promedio mensual de ocho víctimas—. El promedio mensual de 2000 y 2001 se situó entre doce y trece víctimas pero en los primeros ocho meses de 2002 ascendió a quince, el más elevado desde 1998. Entre los asesinados en 2002 hubo 43 concejales, 26 dirigentes locales, ocho alcaldes, siete inspectores de policía y una senadora⁵. Desde mediados de 2002, más de la mitad de los alcaldes y concejales han sido amenazados por las Farc.

2. Dirigentes y activistas sindicales

La progresión de los homicidios es muy marcada. Según la fuente 1 en el 2000 crecieron en 95% y en el 2001 en 43%, pero en el 2002 se produjo una reducción del 31%. Según la

Cuadro 5.16 Homicidios políticos de sindicalistas 1999-2002

	1999	2000	2001	2002*
Fuente 1	59	115	164	114
Fuente 2			119	185
Fuente 3			182	142

* Enero-septiembre de 2002.

Fuente (1): Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Fuente (2): Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos.

Fuente (3): Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

fuente 2, en cambio, durante ese último año se dio un incremento del 55%. La distribución de los casos en 2002 fue desigual: en el primer semestre perdieron la vida 99 sindicalistas y en el segundo 15 (fuente 1) (Cuadro 5.16).

Según el Ministerio de Trabajo, de los 338 sindicalistas asesinados entre 1999 y 2001, 28% fue víctima de los paramilitares, 7% de la guerrilla, y 0,3% de agentes del Estado. Se ignora a cuál sector armado pertenecen los autores del 65% de los homicidios. Según la cut, de los 182 casos que registró en 2001, 47% es atribuible a los paramilitares, 3% a la guerrilla y 43% a miembros de grupos armados sin determinar. El 7% restante corresponde a casos en que el móvil es confuso.

3. Periodistas y comunicadores

De acuerdo con reportes de la Fundación para la Libertad de Prensa, entre comienzos de 1991 y mediados de 2002 fueron asesinados 40 periodistas y comunicadores. En 2001 fueron 10 y entre enero y agosto de 2002 ascendieron a 9.

4. Defensores de derechos humanos

Según el Cuadro 5.17, las autorías de los 86 eventos examinados se distribuyen así: los paramilitares fueron responsables de 47%, la guerrilla de 8%, los agentes del Estado de 6% y los grupos armados sin identificar de 40%.

Cuadro 5.17 Homicidios y desapariciones forzadas de defensores de derechos humanos 1996-2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Homicidios	8*	14	7	8	10	9	17	73
Desapariciones forzadas		1		2	7	3		13

* Julio-diciembre de 1996.

Fuente: Comisión Colombiana de Juristas.

4. Los datos sobre dirigentes políticos y funcionarios públicos, sindicalistas y periodistas proceden de la Vicepresidencia de la República. Las otras fuentes que se mencionan corresponden a referencias efectuadas por la Vicepresidencia.

5. Según datos más recientes de la Federación Nacional de Concejales (Fenacon), el número de concejales asesinados en 2002 ascendió a 62.

RECUADRO 5.2

Conflicto en el Chocó. Talanquera nada pacífica*Luis Carlos Osorio^a

A partir de 1996, la expansión y degradación del conflicto en los 46.530 km² del Chocó fue concomitante con la titulación colectiva de la propiedad a comunidades afrodescendientes en 47 de 93 territorios del Pacífico colombiano. La expansión y degradación ha afectado a todo el departamento a pesar de que 45,2% de sus 410 mil habitantes^b se concentra en tres ciudades (Quibdó, Istmina y Riosucio) y no ha distinguido entre los afrocolombianos (90%), los mestizos (6%) y los indígenas (4%).

La diócesis de Quibdó lo dijo sin rodeos: en el Chocó hay una disputa territorial entre grupos insurgentes y grandes capitales. Legales e ilegales, se subraya en este Informe. Unos y otros quieren obligar a la población a tomar partido en la confrontación armada, niegan la vida de quienes les contradicen, y destruyen la cultura y la convivencia tradicional de las comunidades. Es una disputa por negocios como un posible puerto de aguas profundas en el Golfo de Tribugá y cultivos ilícitos, o por corredores geoestratégicos para megaproyectos transnacionales y el comercio clandestino de narcóticos y de armas.

El Chocó seduce a los grupos armados como cazadores de rentas. Según la Defensoría del Pueblo, el departamento aporta al país 69% de la pesca marítima, 70% de la materia prima para la industria pulpera, 42,2% de la madera aserrada, 8,1% del platino, 18% del oro y 13,8% de la plata. En el Chocó se localizan yacimientos estratégicos para las industrias siderúrgica, electrometalúrgica y aeroespacial y para la producción de ener-

gía nuclear como bauxita, manganeso, cobalto radiactivo, estaño, cromo y níquel. Son negocios que se suman a la extracción intensiva para exportación de tagua, quina, pieles y raicilla del siglo xix; a la explotación minera de la estadounidense *Chocó Pacífico* en la región del San Juan durante el siglo xx; a la pesca artesanal de especies de aguas someras como el camarón, o a los bosques intervenidos con *agricultura migratoria* al despuntar el tercer milenio, según Fenalco.

La del Chocó es una disputa armada que ha enseñado geografía a punta de titulares de prensa. Ayer, desde Carmen de Atrato, Lloró y Bagadó (en el alto Atrato y el Andágueda); hoy desde Condoto, Istmina, Novita, Sipí, San José del Palmar, Litoral de Lloró y Litoral de San Juan (en el alto, medio y bajo San Juan). Mañana desde el litoral pacífico, a partir del bajo Baudó hasta Bahía Solano, pasando por Nuquí y alto Baudó. La otra semana desde Juradó, en límites con Panamá, donde las Farc tienen su punto de llegada en el corredor que comunica a Antioquia con el mar, utilizando los ríos Jiguamiandó y Salaquí. Quizá, en quince días, desde los límites de Riosucio y Mutatá en donde hacen presencia las auc, según el Observatorio para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República. O en un mes, desde los límites del Chocó, Risaralda y Valle donde se mueven los frentes Hernán Jaramillo y Benkos Biohó del en, o desde la ensenada de Utría que, según las autoridades, es territorio de la llamada Resistencia Cimarrón. O tal vez, desde los alrededores de San José del Palmar por donde opera el erg, o desde el valle del río San Juan, influenciado por el Bloque Calima de las auc.

Los ríos han sido el eje del poblamiento, la explotación del suelo, la vida productiva y la identidad social colectiva, pero hoy los navegantes desconfían o sienten miedo porque en las lanchas y canoas no se transportan sólo los pregoneros de saberes, bienes y servicios tradicionales sino también estafetas de secuestradores, sobrevivientes de masacres, pirómanos de camiones y de bosques, y los enemigos de quie-

* Para una visión integral del impacto del conflicto en las comunidades afrocolombianas se recomiendan las memorias del Foro *El Chocó también es Colombia*, marzo de 2003, de la Fundación Hemera, con el apoyo de la Embajada de Suecia y la OIM.

a. Director ejecutivo de la Fundación Hemera.

b. Cifra ajustada según censo 1993.

nes los fuerzan a ser sus amigos. Las masacres, asesinatos selectivos, amenazas de muerte, ocupación de sus territorios y la destrucción de sus bienes y enseres por parte de grupos armados, o bombardeos, atropellos e inacciones de la fuerza pública, provocan desplazamientos o rupturas de densas redes familiares y formas asociativas que caracterizan a las comunidades afrodescendientes.

Hay retenes que se erigen como el Muro de Berlín sobre suelos aluviales ricos en yacimientos minerales metálicos y no metálicos franqueando el paso a mineros artesanales que no conocen fusiles sino bateas, almocafres, barretones, mates y canaletes. Hay bloqueos fluviales que echan a perder el comercio de plátano, arroz, caña, maíz, banano, borojón y chontaduro. Hay hostigamientos y enfrentamientos que expulsan a los nativos y, por tanto, agravan la tala intensiva e indiscriminada de los bosques causada por empresas que por sobreexplotar especies maderables, desincentivan el aprovechamiento sostenible de la diversidad existente y no aportan conocimiento y tecnología para mejorar los usos domésticos tradicionales.

La inseguridad disminuye la ventaja comparativa de ser la región costera colombiana a la que más se acerca la corriente de Humboldt proveniente del sur, cargada de nutrientes, alimentos y recursos transzonales de alto interés comercial. La inseguridad vulnera el potencial socioeconómico del ecoturismo en Nuquí, Bahía Solano, Acandí y Ungía, en donde los nativos y múltiples actores regionales han encontrado opciones de desarrollo en el Parque Katíos, Capurganá y Sapzurro. Y con inseguridad se ponen también en riesgo los cuatro corredores ambientales definidos en el plan de desarrollo departamental como áreas de manejo especial por sus características económicas, ambientales y sociales: Darién-Katíos, Farallones del Citará, Serranía de los Paraguas y Parque Natural de Utría, según el Ministerio del Medio Ambiente.

El conflicto armado enrarece el ambiente político y social requerido para los consejos comunitarios que, por mandato constitucional y legal, son hoy nuevos actores político-administrativos con territorio, población y recursos. Éstos están investidos como máxima autoridad en 36% del territorio choaco. Las urgencias de la confrontación bélica no han deja-

do espacio para crearles —mediante la ley orgánica de ordenamiento territorial— un régimen especial que, a juicio del Ministerio del Interior, es necesario para su fortaleza institucional, el cumplimiento pleno de sus atribuciones, la participación en los ingresos corrientes de la nación y la capacidad de interlocución con el Estado central, bajo la figura de un Estado unitario.

Mención especial ameritan las comunidades de paz que, con el apoyo de organizaciones nacionales e internacionales, retornaron a sus territorios con un claro compromiso de neutralidad y transparencia en sus relaciones con los actores armados y la fuerza pública. El retorno y permanencia de algunas de estas comunidades no ha estado exento de traumas y tensiones desde su conformación en 1977 (San José de Apartadó y San Francisco de Asís), en 1998 (Natividad de María) y en 1999 (Nuestra Señora del Carmen). Entre 1996-2002, no menos de 106 de sus integrantes fueron asesinados y 19 desaparecidos, muchas viviendas quemadas, varias escuelas cerradas y bloqueadas las vías de comunicación para vulnerar su seguridad alimentaria. Un ejemplo de presión son las bases paramilitares instaladas en San José de la Balsa, la cuenca del Cacarica, Tumaradó y otros puntos del Atrato (resolución de sensorial n° 25).

Con excepción del desplazamiento, no existen registros sistemáticos sobre actos de violencia política contra los afrocolombianos. De acuerdo con la rss, 18% de los desplazados entre enero de 2000 y junio de 2002 eran afrocolombianos. Otra fuente, el Sistema de Información sobre Población Desplazada por la Violencia (rut), de la Conferencia Episcopal de Colombia, considera que en el período 2000-2001, 43% de los desplazados pertenecían a esa etnia, pero el rut tiene una cobertura menor que la rss.

La población afrocolombiana ha sido tradicionalmente pacífica y es refractaria al encuadramiento que pretenden imponerle los armados. Se resiste al sectarismo político en mayor medida que los blancos y mestizos. Es explicable, en consecuencia, que prefiera abandonar sus asentamientos, antes de someterse a las presiones y exacciones de tales grupos.

Cuadro 5.18 Homicidios políticos de indígenas 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Fuente (1)	11	3	77	34	42*
Fuente (2)				70	107

* Enero-septiembre de 2002.

Fuente (1): Revista *Noche y Niebla*, números 10, 14, 18, 22, 23, 24 y 25 / Banco de datos de Cinep & Justicia y Paz, y cálculos del Informe. Fuente (2): Fundación Hemera. Esta fuente no utiliza la expresión *homicidios políticos*. Prefiere hablar de homicidios cometidos en el marco del conflicto armado o de homicidios cometidos por los grupos armados.

Cuadro 5.19 Desapariciones forzadas de indígenas 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Fuente (1)		1	33		8*
Fuente (2)				17	20

* Enero-septiembre de 2002.

Fuente (1): Revista *Noche y Niebla*, números 10, 14, 18, 22, 23, 24 y 25 / Banco de datos de Cinep & Justicia y Paz. Fuente (2): Fundación Hemera.

5. Afrocolombianos

Aunque en el censo de 1993 sólo 1,5% de los habitantes (502.343 personas) se autodefinieron como afrocolombianos, diversos académicos estiman que una cuarta parte de los colombianos pertenece a esta etnia. La mayoría de afrodescendientes con bajo mestizaje vive en las zonas marginales y ha sido víctima de la expansión del conflicto en años recientes, toda vez que sus áreas de asentamiento son muy atractivas para los grupos armados: fuentes de riqueza minera, cercanía a los océanos y barreras naturales que los protegen de las autoridades (Recuadro 5.2).

6. Indígenas

El número de indígenas se acerca a 700 mil personas, agrupadas en 84 pueblos y con 64 lenguas diferentes. Los grupos armados penetran en territorios ancestrales de los pueblos indígenas —que cubren algo así como la cuarta parte del territorio nacional—, desconocen sus autoridades autóctonas y pretenden imponerles su ley. Además, se convierten en la punta de lanza de sectores interesados en apropiarse o usufructuar sus tierras o los recursos naturales situados en ellas. Los indígenas asesinados o desaparecidos según los cuadros 5.18 y 5.19 eran, en su gran mayoría, líderes de sus comunidades.

Los datos precedentes se refieren a actos contra individuos específicos. Respecto a las agresiones contra las co-

lectividades indígenas en cuanto tales, la Fundación Hemera señala que las cometidas en 2002 afectaron a las siguientes cantidades de personas: los desplazamientos forzados a 10 mil, las incursiones de grupos armados en territorios ancestrales a 15 mil, los daños a la infraestructura de servicios colectivos a 2 mil, los controles a la circulación de alimentos a 3 mil, y la contaminación de suelos y aguas a 750 personas. A diario se producen actos violatorios de los derechos humanos y el diH de alcance colectivo, como los bloqueos, hostigamientos y cercos, que no son denunciados por los indígenas y cuyo registro resulta, en consecuencia, imposible.

De acuerdo con la rss, 4% de la población desplazada por la violencia entre enero de 2000 y junio de 2002 pertenecía a las etnias indígenas. Según el rut, esa proporción fue del 3% en el período 2000-2001. Es probable que exista un alto subregistro de desplazamientos de indígenas, porque cuando éstos huyen suelen refugiarse en otras zonas del territorio ancestral.

La Fundación Hemera registró un total de 215 casos de violaciones de los derechos humanos y el diH, de muy diversa naturaleza y gravedad, cometidas contra los indígenas en 2001 y 2002. De esos 215 casos, 72 corresponden al año 2001 y 142 al 2002, lo cual revela un incremento interanual del 97%. Esas violaciones están muy concentradas. Casi 80% fueron cometidas contra los miembros de cinco etnias: páez (27% de los casos), emberá (18%), emberá katio (14%), kankuamo (11%) y emberá chamí (8%). El 80% de tales violaciones se produjeron en siete departamentos: Cauca (21%),

Chocó (13%), Córdoba (13%), Cesar (11%), Putumayo (9%), Antioquia (7%) y Valle del Cauca (7%).

La responsabilidad por los 215 casos se distribuye así: 42% fueron cometidos por paramilitares, 21% por las Farc y 2% por el Eln. Los miembros de los cuerpos armados del Estado fueron los autores del 9% de los casos. Se ignora quiénes son los responsables de algo más del 25% de los eventos.

Si se compara la situación de los indígenas con la de los afrocolombianos se comprueba que los primeros son más gregarios, están más atados a sus tradiciones y a sus autoridades. Más que como individuos, se perciben como partes de un organismo colectivo cuya existencia está vinculada al territorio ancestral (Recuadro 5.3). Además, la dispersión de las comunidades indígenas por todo el territorio nacional las expone más que los afrocolombianos a la rapacidad de diversos intereses. Todo esto explica que la cuota de sangre puesta por los indígenas haya sido tan alta.

7. Mujeres

La mujer es víctima de cuatro clases de violencia política: i) como blanco directo de las acciones violentas; ii) como víctima incidental de formas de agresión sexual previas o simultáneas a tales acciones; iii) como miembro (en tanto madre, compañera, hija, hermana, amiga) de una red de relaciones familiares y afectivas que resulta desmembrada por esos actos, y iv) como objeto de actos de violencia sexual o de menoscabo de su libertad (acceso carnal violento, acoso sexual, prohibición de relaciones afectivas o sexuales o del embarazo, aborto impuesto), dentro de los propios grupos armados (Recuadro 5.4).

El Cuadro 5.20 resume las cifras sobre el primer tipo de violencia. Aunque no existen estadísticas sobre las otras tres modalidades, hay un amplio registro testimonial al respecto.

Entre 2000-2001 y 2001-2002 aumentó en 114% el número de mujeres muertas en combate y en 20% el de víctimas de homicidio fuera de combate (descontando el efecto de la diferencia de extensión de ambos períodos). Las mujeres fueron víctimas del 6% de los homicidios en combate, fuera de combate y desapariciones forzadas; del 10% de las torturas; del 11% de las muertes y lesiones por explosión de minas y uxos, y del 18% de los secuestros. Además 17% de los

RECUADRO 5.3

La cultura más allá de la guerra

Abadio Green*

Hablamos aquí en nombre de los pueblos indígenas de Antioquia que somos embera eyabida, embera shmai, embera dubida, los senúes y los tules y cada uno de estos cinco grupos tiene su propia lengua.

Los tules quedamos en el Golfo de Urabá (Antioquia), entre Necoclí y Turbo. Somos el mismo pueblo que vive en Ungía (Chocó), y es el mismo de Panamá, que se conoce como los cunas. Nosotros no somos cunas, esa es una gran equivocación de la historia, porque *cuna* quiere decir superficie de la tierra, o sea en ese sentido todos los hombres del planeta somos cunas, nosotros somos tule cuna, los tules que habitamos la superficie de la tierra.

Nuestro tema es cómo la guerra penetró nuestra cultura, pero como estaba fortalecida pudo sobrevivir. Nosotros fuimos el único grupo en Urabá que pudo resistir, que no nos tocó desplazarnos y fue al que la guerrilla y los paramilitares nos respetaron, tal vez porque nuestra cultura, costumbres, religión y lengua son diferentes. No lo sabemos.

La guerra comenzó en el Golfo de Urabá hace quinientos años, porque no es de ayer ni de hace veinte o treinta años, desde cuando Juan de la Cosa y Rodrigo de Bastidas hicieron su primera masacre en tierra firme contra nosotros los tules.

* Presidente de la Organización Indígena de Antioquia (OIA). Adaptado de: Banco Mundial y Gobernación de Antioquia, *Educación en medio del conflicto. Experiencias y testimonios. Retos de esperanza*, memorias del segundo seminario de Educación para la Paz y la Convivencia, Medellín, junio de 2002.

defensores de derechos humanos asesinados o desaparecidos, así como 16% de los sindicalistas y 16% de los indígenas privados de la vida, eran mujeres.

Si se toman los 400 casos de homicidios fuera de combate y desapariciones forzadas del Cuadro 5.20 cuyo carácter político no ofrece duda, se obtiene la siguiente distribución de responsabilidades: 46% le corresponde a los parami-

Cuando las guerras se agudizaron y las autodefensas entraron a masacrar gente, fuimos testigos de cadáveres en nuestro resguardo y muchas poblaciones enteras tuvieron que irse y el pueblo tule se quedó solo.

Entonces hubo dos posiciones en la comunidad: unos decían que no podríamos resistir a este impacto tan grande y entonces decidieron que debíamos irnos a otros lugares. Otra posición fue de que no podíamos dejar nuestras tierras ancestrales, que son ocho mil hectáreas. Entonces el pueblo se dividió.

Rituales de paz

La solución la planteamos dentro del ritual y de la cosmovisión tule. Por tres días nos dedicamos a escuchar los cantos tradicionales de los abuelos, ya que en ellos podríamos encontrar la respuesta a lo que nos sucedía. Aprendimos de los viejos que todas las cosas que suceden hoy ya pasaron y el pueblo en su historia las vuelve a repetir. Y entonces cuando los caciques cantan lo hacen en un lenguaje sencillo para la comunidad, porque su canto es terapéutico y es poético.

Y en ese ritual cada uno decía lo que sentía frente a irnos o a quedarnos. Llegamos a la conclusión de que la guerra cambia la cultura, el horario y nuestros rituales y costumbres. Las mujeres comenzaron a sentirse muy temerosas y con miedo a ser violadas y entonces los hombres no podían ya ir a trabajar al campo por cuidar a sus mujeres y a sus niños.

Sin embargo decidimos que nos quedaríamos a resistir frente a la guerra y conformamos un comité de paz. En nuestra comunidad de ochocientas personas sólo cuatro o cinco estaban autorizadas para hablar con los actores de la guerra. ¡El cacique es el que tiene la palabra!

Nos propusimos hablar con los actores armados. En esa comisión una de nuestras ventajas era que los ancianos, los interlocutores, no hablan el español. Cuando comenzamos a tener los diálogos para plantear que somos distintos, que tenemos nuestra cultura y nuestra historia, los viejos se sentaban a discutir en lengua, lo que causaba un gran impacto. Lo único que hacíamos los demás era traducir. El impacto de la lengua es fundamental porque calla al otro, no puede discutir porque no entiende.

Creo que ese es un factor que nos ha salvado pese a que en Antioquia han muerto más de cien indígenas asesinados por las autodefensas, la guerrilla y el ejército. Hemos dicho a otros indígenas que nuestra metodología fue la lengua como factor importante en la discusión.

Entonces comenzamos a fortalecer nuestros rituales, cultura y tradición, a cuidar el territorio, los lugares sagrados, la naturaleza, el agua y los ríos. Tenemos un cacique que se dedicó a cuidar a la comunidad. Aprendimos que no nos podíamos asilar de nuestra forma de aplicar la autoridad, la autonomía, el gobierno propio. Hoy el pueblo tule está todavía vivo y sabemos que sí es posible cuando se tiene conciencia de la dignidad y del respeto a la madre naturaleza.

litares, 32 % a la guerrilla y 4% a los agentes del Estado. Los “grupos armados sin identificar” cometieron el restante 18% de los homicidios y desapariciones contra mujeres.

El impacto que reciben las mujeres como miembros de redes familiares tocadas por la violencia política no es mensurable, pero a buen seguro es muy intenso. El papel que ellas cumplen en medio de las calamidades que trae la violen-

cia, con todo y su importancia, tampoco es materia de registro estadístico. El único recurso para calibrar ese papel es el de los datos sobre hogares desplazados con jefatura femenina —en una sociedad machista, cuando las estadísticas registran que la familia se encuentra dirigida por una mujer es porque el hombre ya no está presente— (Cuadro 5.21). Estos datos revelan que miles de mujeres tienen que enfrentar



© Milton Díaz / Archivo El Tiempo

Foto 5.2 **Guerra en las ciudades.** El 7 de febrero de 2003 estalló una bomba en el club El Nogal, que dejó más de 33 personas muertas e hirió a cerca de 150.

RECUADRO 5.4

Mujeres que sufren el conflicto*

Una de las recomendaciones de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer, Radhika Koomaraswamy^a al gobierno de Colombia es garantizar el acceso real a las medidas especiales previstas en la legislación nacional para proteger la integridad mental y física de las mujeres amenazadas por la violencia.

En efecto, en su afán de lograr el control sobre territorios en litigio, los grupos armados tratan de dominar o de destruir las organizaciones femeninas porque están profundamente arraigadas en las comunidades y pueden serles un obstáculo mayúsculo. Sin embargo, según el texto de las recomendaciones^b: “Las graves violaciones a los derechos humanos y al diñ no están siendo atendidas adecuadamente por el Estado, la impunidad persiste y la política del gobierno no incluye acciones específicas para evitarlas”.

Las campesinas, las indígenas, las afrocolombianas y las desplazadas, así como sus organizaciones y sus dirigentes, son quienes llevan la peor parte en el conflicto. Ellas han sido objeto de intimidación sistemática y se han visto perseguidas por

su labor en defensa de la mujer y el bienestar de sus comunidades. Tal es el caso de la Organización Femenina Popular (ofp), la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia (Anmucic) o la Fundación Santa Rita para la Educación y Promoción (Funsarep), entre otras asociaciones.

“Empezaron las amenazas, el secuestro de mi hija junto con mi nieto, el asesinato de un sobrino, la desaparición de dos de mis sobrinas, el asesinato de dos de mis hermanos, uno de los cuales dejó seis hijos y la viuda que se encuentra aquí en Bogotá”, es el testimonio de una líder de Anmucic desplazada.

“Me encuentro desplazada desde hace cuatro meses ya que fui víctima de la violencia por el asesinato de mi hija de 17 años de edad, por presuntos paramilitares el 26 de mayo de 2002, en un departamento al norte del país”, es el relato de otra.

Históricamente el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres ha estado limitado porque se las somete a muy diversas formas de exclusión, discriminación, racismo, invisibilización, violencia doméstica y pobreza extrema: pues todas estas prácticas violatorias de sus derechos se recrudecen bajo el conflicto armado.

Violencia contra la mujer es obligarla a abandonar su hogar y su terruño, es atentar contra su autonomía, su cultura, su familia, su bienestar y sus sueños. Es la discriminación por ser mujer y por ser además negra, indígena, desplazada, campesina. Es el maltrato físico o psicológico en el hogar, en el trabajo o en la sociedad. Es la viudez, la orfandad y la desesperanza que para nosotras significa esta guerra.

* Adaptado del informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia. Tercer informe, 2002. Mesa de trabajo Mujer y conflicto armado, Bogotá, febrero de 2003.

a. En noviembre de 2001 la relatora visitó Colombia y presentó su respectivo informe de recomendaciones ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

b. Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 58 periodo de sesiones. Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género, violencia contra la mujer.

Cuadro 5.20 Mujeres víctimas de muertes en combate, homicidios políticos por fuera de combate y desapariciones forzadas, según presuntos autores

Presuntos autores	Muertes en combate		Homicidios políticos por fuera de combate		Desapariciones forzadas		Total
	Periodo 1 *	Periodo 2 **	Periodo 1*	Periodo 2**	Periodo 1*	Periodo 2**	
Agentes del Estado	4	14	6	10		1	35
Paramilitares			70	97	6	9	182
Guerrillas		3	13	115		1	132
Grupos armados sin identificar	3	13	17	49	2	4	88
Sin identificar			47	96	10	11	164
Totales	7	30	153	367	18	26	601

* Octubre de 2000-marzo de 2001.

** Julio de 2001-junio de 2002.

Fuente: Comisión Colombiana de Juristas y cálculos del INDH 2003. La fuente emplea la categoría *grupos armados sin identificar* para referirse a los responsables de los casos en que no existe duda sobre el carácter político de los hechos ni de que fueron cometidos por los actores del conflicto, aunque no ha sido posible establecer de cuál de los actores se trata. La categoría *sin identificar* se refiere, en cambio, a eventos "en estudio", respecto a los cuales hay que adelantar indagaciones ulteriores para confirmar la naturaleza política de la violación.

la carga de sacar adelante a su familia, en medio del trauma del desplazamiento y sin el apoyo de un compañero.

C. ¿Cómo está evolucionando el conflicto desde la perspectiva de las víctimas?

Para medir esa evolución, el Cuadro 5.22 presenta un "índice de no degradación de la guerra", definido como el peso relativo de los homicidios no proscritos por el dih (Cuadro 5.1, homicidios en combate, indh 2003) dentro del conjunto de los homicidios políticamente motivados (homicidios en combate + homicidios políticos por fuera de combate + desapariciones forzadas).

Al mirar las cifras de los Cuadros 4.2, 5.1, 5.2 y 5.22 de este Informe concluimos que durante el año 2000 la confrontación se agravó y al mismo tiempo se envileció (disminuyó la proporción de los homicidios no prohibidos por el dih). En 2001 la contienda también se intensificó, pero se apartó menos de las prescripciones del dih. En 2002 (nueve meses) se habría reducido y habría sido menos degradada, pero esto debe tomarse con reservas por el rezago de la información acerca de la "guerra sucia".

Como quiera que sea, parece ocurrir lo siguiente: se están intensificando los enfrentamientos armados no prohi-

Cuadro 5.21 Número de hogares desplazados por género de la jefatura de hogar 2001-2003

	2001		2002		2003*	
	No.	%	No.	%	No.	%
Con jefatura femenina	32.334	47.3	37.537	49.6	1.034	43.4
Con jefatura masculina	35.980	52.7	38.193	50.4	1.346	56.6

*Enero 2003.

Fuente: Sistema Único de Registro - Red de Solidaridad Social.

bidos por el dih, las expresiones más envilecidas del conflicto ¿masacres, asesinatos de sindicalistas, otros homicidios fuera de combate? disminuyen, pero aumentan las amenazas, la presión sobre los pueblos indígenas y afrocolombianos y el desplazamiento forzado. Esto corresponde a las vicisitudes de la relación entre los grupos armados y el Estado. Las autodefensas dialogan con el gobierno y han de-

Cuadro 5.22 Índice de no degradación de la guerra 1997-2002

1997	34.7	2000	24.0
1998	41.1	2001	27.4
1999	35.9	2002*	47.0

* Enero-septiembre de 2002.

Fuente: Cuadros 5.1 y 5.2, y cálculos del INDH 2003.

clarado un cese de hostilidades, pero no están inactivos. Los insurgentes están eludiendo la confrontación con una fuerza pública fortalecida y acudiendo a otras formas de acción contra el Estado (como las amenazas a alcaldes y concejales). Pero todo esto puede ser transitorio, un breve reflujó en la creciente degradación del conflicto colombiano.

Bibliografía y referencias

Fundación Hemera: <http://www.etniasdecolombia.org>.

Goldman, Robert K. (2000), "Derecho internacional humanitario y actores no gubernamentales", en *Pensamiento Jurídico*, n° 13, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, agosto.

Ibáñez, Ana María y Carlos Eduardo Vélez (2002), *Desplazamiento forzado en Colombia: Causalidad y pérdidas de bienestar* (mimeo), Fedesarrollo/ Banco Mundial, Bogotá.

Ministerio de Defensa Nacional, Fondo para la Libertad Personal, Fondelibertad: <http://www.antisecuestro.gov.co>.

Red de Solidaridad Social (2002), documento sin título preparado como respuesta al cuestionario remitido por el senador Manuel Ramiro Velásquez (mimeo), Bogotá, p. 46.

Red de Solidaridad Social, Sistema Único de Registro: www.red.gov.co.

Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de Derechos Humanos y el diH, Observatorio de Derechos Humanos y diH: www.derechoshumanos.gov.co.

Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de Derechos Humanos y diH, Observatorio de Derechos Humanos y diH (2003), *Colombia: Indicadores sobre la situación de los derechos humanos con énfasis en los últimos seis meses* (mimeo), Bogotá, marzo.



El desarrollo humano: salida del callejón



La Primera Parte de este Informe mostró la gran complejidad del conflicto armado en Colombia. Por eso mismo su atención requiere de un conjunto balanceado de políticas, no de medidas puntuales o simplistas. Y éste, precisamente, es el toque distintivo del desarrollo humano: a diferencia de los enfoques convencionales, aquí se trata, recordemos, de lograr sinergias entre distintas estrategias y programas.

Sobre la base del diagnóstico ya hecho, este capítulo identifica los tipos de políticas que pueden aplicarse para evitar la ampliación del conflicto armado, restarle intensidad, minimizar sus daños, acabarlo más pronto y con menor traumatismo. La sección A precisa cuáles son las facetas principales del conflicto, o sobre cuáles variables habrían de incidir las políticas públicas. La sección B muestra las limitaciones del enfoque convencional y sugiere las bases de un enfoque alternativo para salir del conflicto. La sección C enumera los varios instrumentos de política que habrían de emplearse ante el conflicto, desde la perspectiva del desarrollo humano. Los capítulos de la Tercera Parte entrarán en algún detalle sobre cada uno de tales instrumentos o líneas de política.

A. Un desafío con ocho caras

“Cualquier afirmación breve es falsa, salvo, tal vez, ésta”. La célebre observación de Robinson a propósito de la teoría económica vale también para el conflicto colombiano: todas las “guerras internas” son complejas, pero la colombiana lo es especialmente, y por eso yerra quien la reduce a una cualquiera de sus facetas. En efecto, según quién mire y cómo mire, el “caso” de Colombia puede ser tomado como un ejemplo de insurgencia comunista, o de balcanización entre ejércitos privados, o de guerra económica, o de alzamiento

del campo contra la ciudad, o de narcoguerra, o de las llamadas “nuevas guerras”, o de otros varios tipos de conflicto interno. Y esta complejidad peculiar de este “caso” viene de al menos tres circunstancias singulares:

- Una, la duración excepcional de los enfrentamientos: 39 años de guerra sostenida (o 55 años, o hasta más, según se haga la cuenta) son un *récord* mundial o, en todo caso, son suficientes para que el conflicto se haya “contaminado” de los más diversos factores y procesos.

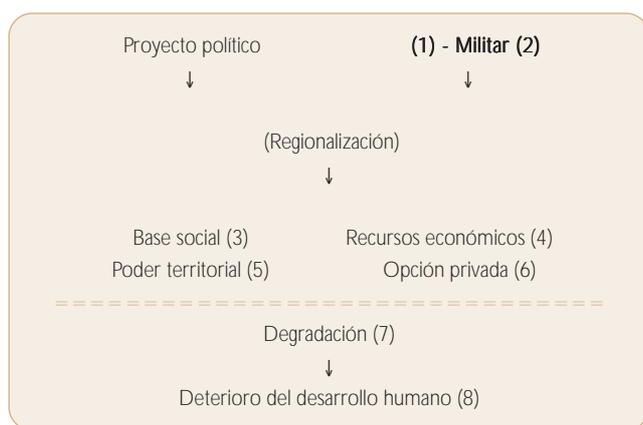
- Otra, la variedad de regiones donde transcurre la guerra: en selvas, llanuras y montañas; en ciudades, pueblos y aldeas; en minifundios, haciendas, resguardos y baldíos; en zonas de vocación minera, agrícola, comercial e industrial; en áreas despobladas o habitadas, caribes, andinas y llaneras, fronterizas, periféricas y centrales; regiones sin Estado o con Estado, viejas y nuevas, con distintas historias, culturas distintas y distinto perfil étnico.

- Y otra, la multiplicidad de los actores armados: guerrillas que profesan todas las matizaciones del marxismo, autodefensas y paramilitares de todos los orígenes, narcotraficantes de todos los tamaños, delincuentes comunes metidos de por medio y los diferentes cuerpos de la fuerza pública.

Para ordenar sin negar aquella complejidad, el Gráfico 6.1 propone una representación esquemática del conflicto colombiano. Sobre la base de los capítulos anteriores, podría decirse que el conflicto surge cuando ciertos grupos acogen un proyecto político que desborda el marco de la lucha electoral (punto 1 del Gráfico 6.1) e intentan imponerlo por la vía militar (punto 2). La falta de condiciones contextuales para el triunfo insurgente y la presencia de factores que dificultan su derrota en el campo de batalla, tienen como primer efecto la hipertrofia del aparato militar (destacado en el Gráfico 6.1). Incapaz de tomarse el poder político pero dotado de poder bélico, el grupo inicia un proceso de expansión

sión hacia regiones donde puede encontrar alguna base social (3) o puede hacerse con nuevas riquezas (4). Con este giro de lo nacional hacia lo local, el grupo tiende a actuar como un poder territorial en competencia con otros grupos (5) y se acentúan las motivaciones “privadas” —o “no políticas”— de sus miembros (6). El resultado es la creciente degradación del conflicto (7) que, en lugar de traer los cambios políticos deseados, produce el deterioro del desarrollo humano (8).

Gráfico 6.1 Un esquema del conflicto colombiano



Fuente: INDH 2003.

El esquema anterior puede entenderse como una historia abreviada y como una “estratigrafía” o caracterización sintética de cada uno de los actores armados:

- En tanto “historia”, se diría que el conflicto en su conjunto y, más aún, que cada grupo armado recorrió, con variantes, la ruta indicada arriba. De lo político a lo militar (o viceversa en el caso de las auc), a la regionalización en búsqueda de apoyos sociales y riquezas, a la guerra territorial y su “privatización”, hasta parar en acciones degradadas.

- En tanto “estratigrafía”, señalaría que el conflicto y sus actores son un revuelto de los varios elementos del Gráfico 6.1. En efecto, el diagnóstico de la Primera y la Segunda Parte permite afirmar en este punto que cada grupo armado es *simultáneamente y en un distinto grado*:

- Un proyecto político (1)
- Un aparato militar (2)
- Un actor en los conflictos sociales de la región (3)
- Un cazador de rentas (4)
- Un modo de vida (5)

- Un poder territorial (6)
- Un autor de violencia degradada (7) y por ende
- Un freno al desarrollo humano (8)

Brevemente aclaremos que *proyecto político* significa que el grupo actúa en función del poder, no necesariamente que tenga una ideología coherente, convincente, popular o factible. El *aparato militar* es una burocracia armada, con implicaciones de tipo logístico, cultural y organizativo. Que el grupo sea *actor en conflictos sociales* quiere decir que representa / pretende representar los intereses de un sector de población, o en todo caso que altera con sus armas la evolución de las luchas sociales. *Cazar rentas* significa valerse de la fuerza para obtener recursos económicos. Bajo *modo de vida* denota el universo de motivos privados o “no políticos” para ingresar o permanecer en el grupo armado. *poder territorial* es el control “paraestatal” que se ejerce sobre los pobladores de una zona. *Violencia degradada* son los crímenes atroces o infracciones al dih. Y *desarrollo humano* es el aumento de las opciones disponibles para la gente.

Para la buena comprensión y tratamiento del esquema es necesario hacer algunas precisiones:

- Incidencia variable de los factores. En tanto “historia”, recordemos que la velocidad y caracteres del proceso cambian con el actor armado y con la zona. En tanto “estratigrafía”, notemos que el peso relativo de los ocho factores cambia de grupo a grupo y de región a región.

- Complejidad de todos los actores. La complejidad es cuestión de grados, pero se extiende a todas las partes en conflicto (Farc, eln, auc...). Incluso de la fuerza pública cabe decir que a su propia manera: (i) encarna un *proyecto político* (mantener el orden vigente); (ii) es una burocracia o *aparato militar*; (iii) incide sobre los *conflictos sociales* (en particular aquellos que la ley ha “criminalizado”); (iv) presiona por salarios y recursos fiscales (*cazador de rentas*); (v) es una profesión u oficio que se adopta por toda suerte de motivos privados (*modo de vida*); (vi) a menudo actúa como *poder territorial* enfrentado a otros actores armados, y (vii) algunos de sus miembros practican la *violencia degradada*, con lo cual (viii) dañan el desarrollo humano.

- Interacción de los factores. Los ocho estratos no son impermeables, sino que se condicionan e imbrican mutuamente. Y las interacciones tienen sentidos muy distintos: de refuerzo (las rentas, por ejemplo, tienden a fortalecer el

aparato militar), de contradicción (las infracciones al dihienden a dañar el proyecto político), de limitación (el militarismo a limitar la representatividad en conflictos sociales) y así sucesivamente. Estas interacciones cambian, por lo demás, con la situación específica del actor y la región, sumando complejidad al conflicto colombiano.

- Individuo y grupo. Los varios factores o motivaciones conviven y se mezclan en el interior de cada organización armada, y en este sentido vale decir que el *grupo* como tal busca, digamos, poder político o riqueza fácil. Pero los *individuos* que forman la organización pueden no ser concientes de todos esos motivos, pueden no compartirlos, pueden darles distintos énfasis y por supuesto, pueden añadir otros motivos personales (“modo de vida”). Esta anotación importa por varias razones: para entender que en cada organización hay matices o “líneas” (“política”, “militar”...); para distinguir grados de responsabilidad o culpabilidad individual; para hacerse cargo de que distintas políticas o medidas tendrán más o menos eficacia sobre distintos integrantes del grupo armado.

Con base en estas precisiones, se puede concluir que es la mezcla cambiante de factores o “caras” la que le da al conflicto colombiano su especial complejidad, su singular persistencia, su diversidad de arenas, su multitud de expresiones. También, en mucho, esto explica el poco éxito que hasta la fecha han mostrado los intentos de alcanzar la paz y en todo caso sustenta el llamado a emplear una terapia comprensiva o integral.

Y acá volvemos sobre el mensaje central de este Informe. Al fracaso de los actores armados, insistamos, corresponde el fracaso del Estado y las élites colombianas: no haber podido prevenir el conflicto ni haber podido resolverlo en tantos años. Como argumenta el Capítulo 1, sólo con una perspectiva integral, con un fuerte sentido de lo público, con un hacerse cargo del asunto, con una clara voluntad de inclusión, con un tratamiento justo de “la otra Colombia”, con una limpieza de los poderes regionales, con un pleno respeto al Estado de derecho y con una respuesta desde el núcleo del sistema político será posible construir una paz firme y duradera. Las élites de Colombia necesitan adoptar una actitud grande, una mirada integral y trabajar de modo concertado hasta librarnos del monstruo de ocho caras.

B. Nueve fuentes de fracaso y sus lecciones

Para ver las implicaciones prácticas del esquema anterior, tomemos como referencia el enfoque o actitud convencional que ha predominado en Colombia respecto del conflicto. Obviamente, se trata de una simplificación deliberada, que en modo alguno pretende ignorar la gran diversidad de políticas, acentos, episodios y aun, de resultados, que en efecto se han dado en medio siglo de esfuerzos por la paz. Nuestra simplificación, sin embargo, no es caprichosa sino que escoge y acentúa aquellos rasgos que muestran más claramente el contraste entre dos “estilos” o formas de abordar un problema, un recurso de método conocido como de “tipos ideales” (Weber, 1969: 16 ss).

La primera columna del Cuadro 6.1 enuncia nueve características sobresalientes del “estilo” o actitud convencional hacia el conflicto armado colombiano y las contrasta con

Podría decirse que el conflicto surge cuando ciertos grupos acogen un proyecto político que desborda el marco de la lucha electoral e intentan imponerlo por la vía militar.

otras tantas características de una estrategia fundada en el desarrollo humano. Las características en cada lado se asocian y refuerzan entre sí, de suerte que resultan dos “perfiles” bien distintos. Y todo esto —repetamos— sin ignorar que en el mundo real se dan grados, matices o combinaciones de ambos “tipos ideales”. Comentemos un poco cada pareja de rasgos:

Cuadro 6.1 Dos estrategias frente al conflicto colombiano

Convencional	Desarrollo humano
Monofacética	Polfacética
Grupo	Grupo e individuos
Indignación	Indignación y análisis
Derrota o acuerdo	Varias líneas de acción
Sucesivas/pendulares	Simultáneas/complementarias
Enemigo prioritario	Enemigos simultáneos
Acabar	Paliar, acabar y prevenir
Solución definitiva	Solución gradual
Nivel nacional	Niveles nacional y local

1. ¿Cuántos rostros?

El colombiano del común ve apenas una cara de cada grupo armado; según cuáles sean su experiencia personal, su ideología, sus fuentes de información, su origen social o su impresión más reciente, tilda a la organización respectiva de “terrorista”, “revolucionaria”, “criminal”, “mal necesario” o “fruto de la injusticia reinante”. Distintos estudiosos, por ejemplo, de las Farc, la ven básicamente como un hecho campesino, o un ejército, o un cartel, o un movimiento político. Y esta visión parcial se extiende al plano estratégico, cuando se afirma, digamos, que “acabar con el narcotráfico acabará con la guerra”, o que “la salida es negociar”.

Repitamos que esas —y otras más— son verdades parciales y que el error está en creerlas excluyentes, porque al hacer caso omiso de alguno de los rostros del conflicto estamos renunciando a los correspondientes instrumentos de política que pueden ayudar a corregirlo.

2. ¿Cuántos actores?

La actitud anterior corre pareja con la tendencia a percibir al actor armado como una unidad compacta, e incluso a personalizar sus actuaciones (por ejemplo: preguntarse si la guerrilla es “sincera” o el Estado es “sincero”, cuando la sinceridad es una virtud de individuos pero no de organizaciones).

Por supuesto que cada actor armado tiene cierta unidad y ciertos caracteres distintivos que las políticas públicas han de tener muy en cuenta. Pero dentro de cada “actor” coexisten *además* varios “actores”, cuya naturaleza, motivaciones y hasta debilidades deben ser objeto de estudio y actuación deliberada por parte del Estado. Nos referimos, en especial, a las “líneas” que dividen cada grupo y, más aún, a los *individuos* que a distinto título forman parte o apoyan las acciones de los grupos armados.

3. ¿Censurar o entender?

La guerra, en efecto, no es una abstracción, sino una realidad brutalmente humana. Sus “actores” son personas concretas, campesinos casi todos, niños en muchos casos, arrastrados por las mil circunstancias de la vida a matar y morir por causas que con los años se fueron confundiendo y que no siempre comprenden o valoran. Eso no los perdona:

cualquiera sea el pesar personal del combatiente, lo supera con creces el dolor de la víctima porque esta guerra es injusta y degradada.

Lo cual evoca otra diferencia entre ambos “tipos ideales”. El ciudadano corriente, los medios masivos y el discurso político expresan ante todo la indignación merecida por las atrocidades abismales del conflicto. Con razón: ninguna política pública podría edificarse sin repudiar de entrada las infamias de cualquier actor armado. Pero el repudio ético no basta para fundar una estrategia eficaz y productiva: es preciso entender —y entender friamente— los motivos, las conductas y (por ende) las estrategias de los involucrados.

Para entender —que no es justificar— las conductas asociadas con la violencia es preciso “ponerse en los zapatos” de cada actor, mirar las cosas desde su punto de vista. Por eso en este Informe adoptamos el “supuesto de racionalidad del actor”, según se le conoce en la academia. Y en este punto estamos obligados a unos ciertos rigores conceptuales:

- Por “racionalidad” se entiende que el actor adapta los medios de los cuales dispone a los fines que persigue. Dichos fines no necesariamente son aceptables desde la ética, no necesariamente son compartidos por el analista y no son siempre los que “objetivamente” le convienen al actor. Tampoco es necesario que los medios sean “objetivamente” aptos para lograr el fin, o sea que el actor puede pecar por ignorancia o error sobre la relación “técnica” o “verdadera” entre los medios que emplea y el fin que pretende.

- El postulado de racionalidad se extiende a todos los afectados por el conflicto: no sólo a las organizaciones armadas y sus miembros, sino también a las *víctimas* actuales o potenciales de los hechos violentos, a las *comunidades* locales y a las *autoridades*. Por ejemplo: es racional que el grupo armado practique el terror (como se dijo en el Capítulo 3); es racional que el campesino desempleado ingrese a la guerrilla o a las autodefensas; es racional que el secuestrado pague rescate; es racional que el finquero expoliado financie a los paramilitares; es racional que la comunidad intente dialogar con el “comandante”; es racional que el alcalde se haga querer de todos los vecinos; es racional que la policía del pueblo se encierre en su cuartel, y es racional que el presidente pida ayuda extranjera.

- En términos formales, definiríamos las conductas objeto de este Informe como *el conjunto de interacciones sociales cuyo marco institucional está avalado por la amenaza de per-*

der la vida a manos de una organización armada. Por “marco institucional” se entienden las reglas de juego que gobiernan la interacción (por ejemplo: “no sapear”). No importa el contenido y ni siquiera la “justicia” de esas reglas; importa que estén avaladas por la amenaza de perder la vida. Tal amenaza puede ser real o percibida (lo que cuenta es cómo la persona ve las cosas) y puede ser inminente o de última instancia (el castigo inicial puede ser menor pero detrás flota siempre la amenaza de muerte). Como la ley colombiana no contempla la pena capital, esta amenaza es ilegítima aun si proviene de agentes del Estado.

- Notemos también que la amenaza de muerte como “argumento de última instancia” es la *diferencia específica* que introducen los grupos armados en la vida “normal” de la

Se tiende a percibir al actor armado como una unidad compacta, e incluso a personalizar sus actuaciones (por ejemplo: preguntarse si la guerrilla es “sincera” o el Estado es “sincero”, cuando la sinceridad es una virtud de individuos pero no de organizaciones).

gente (vida normal que incluye el delito ordinario, incluso el delito violento). El Informe no se ocupa pues de todos los tipos de violencia, sino sólo del conflicto armado.

- Visto de otra manera, el modelo de acción racional supone que el actor responde de la mejor manera que puede a los estímulos o “señales” que recibe de su entorno. El propósito de las políticas públicas, entonces, es incidir sobre aquellos estímulos, esto es, modificar las señales percibidas por el actor; en nuestro caso, por los combatientes, las comunidades y las víctimas. En un sentido, pues, los capítulos que siguen son un conjunto integrado de señales que llevarían a romper el ciclo de conductas racionales asociadas con el conflicto armado.

- Algunas de las señales que inciden sobre el conflicto son abstractas —las ideologías, por ejemplo— pero la mayoría son muy concretas y conciernen a la sobrevivencia personal, a los afectos, a los recursos materiales, a la identidad, a la sumisión o al poder sobre los otros. Es en este contexto local y cotidiano donde se tejen las realidades sociales, incluida la guerra, por supuesto; y aquí también deben llegar las políticas.

- Hay otro punto crucial: la racionalidad de los actores no siempre implica racionalidad social. Al revés, en este caso,

el resultado de agregar las racionalidades individuales es una enorme irracionalidad colectiva, es la degradación y el sacrificio de desarrollo humano que encontramos en capítulos previos.

4. ¿Cuántas herramientas?

En la sabiduría popular (y en el discurso público) es obvio que la paz se logra “a las buenas o a las malas”, con un triunfo militar aplastante o con un acuerdo acerca de las reformas. La también obvia implicación de esta creencia es acentuar sólo dos tipos de políticas: la mano dura y el diálogo, mejor dicho, la mano dura o el diálogo.

Es cierto, por definición, que un conflicto armado se resuelve con armas; y es cierto, por experiencia, que las guerras internas concluyen en acuerdos. Pero no es cierto que el espectro de políticas útiles se agote en “la bala y el diálogo”, no es cierto que en Colombia la una o el otro haya tenido grandes re-

sultados, ni en todo caso es cierto que la guerra se gane sólo con mano dura o que la paz se logre sólo con dialogar. Como mínimo, pues, digamos que las demás herramientas ayudan, y bastante, a librar bien la guerra o a pactar bien la paz.

5. ¿Alternativas o complementos?

“Como no funcionó a las buenas, hagámoslo a las malas”, sigue opinando el saber popular; y unos años después concluye que “como no funcionó a las malas hay que hacerlo a las buenas”. Es la ciclotimia colectiva, el ir y venir de la opinión y los gobiernos entre el empeño de “reconciliación nacional” y el de “guerra total”, el péndulo que claramente ha marcado la historia colombiana de los últimos tiempos.

Dos mecanismos psicológicos ayudan a explicar la rotación. Uno, que ambas actitudes tienen más de emoción que de razón: la ira nos lleva a pedir “mano dura” y el cansancio nos lleva a negociar. Otro, la fe en que “esta vez sí” ganaremos (o firmaremos) hace que cada vez se olvide el fracaso de los ensayos pasados.

Y así, el dilema simplista “guerra o paz” acaba siendo el eje de debates ciudadanos y campañas políticas, con el mal resultado de que la estrategia nacional ante el conflicto no

sea asunto de Estado sino apenas de gobierno. Este cortoplacismo, como dijera el Capítulo 1, impide que fructifiquen las medidas de la administración pasada o de 2002, además de enseñarle a los actores armados que les basta con esperar a que cambie el gobierno o cambie el clima de opinión.

Y sin embargo, en la experiencia tanto nacional como internacional, resulta ser que la mano dura y la negociación no *necesariamente* excluyen sino que *pueden* complementarse. Fuerza y diálogo son dos instrumentos, *entre otros varios* que pueden aplicarse, para lograr que cesen las acciones armadas o para atemperar los daños del conflicto. Las dosis apropiadas de una y otro, sus condiciones y ritmos, dependerán por supuesto de elementos como la relación de fuerzas, la confianza recíproca o la presión mundial. Pero en este capítulo nos bastarán dos observaciones generales. Una, que ni la fuerza ni el diálogo deben ser excluidos *a priori* del repertorio de medidas a emplear. Otra que, siguiendo el principio de Malebranche, hay que negociar tanto cuanto sea posible y aplicar tanta fuerza cuanto sea necesario.

6. ¿Quién es el enemigo?

Una estrategia de desarrollo humano en Colombia debe buscar que tanto los grupos guerrilleros como las fuerzas paramilitares pongan punto final a sus actuaciones, que no haya violación a los derechos humanos por parte de agentes del Estado y que la delincuencia ordinaria, particularmente la del narcotráfico, no siga alimentando la violencia política. Esta “definición de la victoria” se basa en dos principios éticos muy claros: primero, que una injusticia no justifica otra injusticia, y segundo, que la vida humana es un valor prioritario.

En el enfoque convencional, sin embargo, cabe discernir un cierto ordenamiento implícito entre aquellos actores y factores del conflicto. Para muchos, quizá para la mayoría de los ciudadanos, la prioridad es derrotar o desmovilizar a las guerrillas; para Estados Unidos, la prioridad sería eliminar el narcotráfico; para algunos analistas y voceros de izquierda, desactivar el paramilitarismo y acabar con los abusos de agentes del Estado son condiciones previas para acabar con la guerrilla. Estas varias lecturas por supuesto tie-

nen implicaciones complejas y delicadas sobre las estrategias, los instrumentos, las secuencias y las alianzas (o al menos los silencios) permisibles al resolver el conflicto. Pero de un modo u otro esas lecturas justifican una injusticia por otra o acentúan un valor distinto de proteger la vida de los colombianos.

7. ¿Cuál es el objetivo?

Parece obvio que el propósito de las políticas públicas no ha de ser otro que acabar con el conflicto, ponerle punto final a las acciones armadas. Y por supuesto esto es deseable, aunque no sea lo único deseable: una estrategia integral debe admitir y alcanzar otros varios objetivos, tanto antes

Ni la fuerza ni el diálogo deben ser excluidos *a priori* del repertorio de medidas a emplear. Siguiendo el principio de Malebranche, hay que negociar tanto cuanto sea posible y aplicar tanta fuerza cuanto sea necesario.

como después del esperado tratado de paz o batalla decisiva. Concretamente, se trata de:

- Evitar que el conflicto se extienda a nuevas víctimas, comunidades o regiones del país.
- Disminuir el número de combatientes ilegales, de víctimas y de personas afectadas.
- Impedir la degradación ulterior de las acciones.
- Lograr que se respete el diH mientras dure el conflicto.
- Resarcir a las víctimas inocentes.
- Castigar a los responsables de conductas criminales.
- Reducir los efectos dañinos del conflicto sobre el desarrollo humano en sus distintas dimensiones y determinantes.
- Acortar la duración del conflicto.
- Poner, sí, punto final a las acciones armadas.
- Asegurar que la solución “final” se ciña a los cánones de la justicia y que la salida militar negociada cause el menor daño / tenga el mejor impacto posible sobre el futuro de Colombia.
- Lograr que la paz sea “firme y duradera”, esto es, que los armados se desmovilicen y en su lugar no surjan otros grupos similares.

Algunas de las metas anteriores tienen su justificación ética en el simple hecho de que *sabemos* que el conflicto no acabará inmediatamente y por lo mismo *estamos en el deber*



© Carolina Rey Gallego

Foto 6.2 Niños en la escuela de Cazucá, municipio de Soacha.

de adoptar cuantos atenuantes o “paliativos” sean posibles. Otras metas corresponden a imperativos atemporales de la justicia. Y otras, al legítimo interés de quienes vivan o vivirán en Colombia después de haberle puesto punto final al conflicto.

8. ¿Cuándo?

También parece obvio sostener que el conflicto terminará el día en que la paz se firme o en que se libre la “batalla final”. Y claro está que en cualquier proceso histórico hay eventos o momentos decisivos; pero también es cierto que toda guerra deja un residuo de violencias y que un conflicto multicausal como el nuestro puede prolongarse hasta tanto y en tanto esté viva e importe alguna de sus raíces. O, en todo caso, si aceptamos que además de “acabar la guerra”, una estrategia de paz busca otras metas valiosas, convendremos en que la solución necesita ser gradual, en que no hay un momento milagroso, sino una continuidad de esfuerzos sostenidos y al mismo tiempo flexibles.

9. ¿Cuántos niveles?

Si cada grupo armado es una unidad compacta y si el fin del conflicto consiste en derrotarlo o aplacarlo, es natural creer que todo gira en torno de medidas o actuaciones de alcance nacional; y sin duda los pasos decisivos han de darse en este plano “macro” o general.

Pero dijimos ya que las “señales” detrás de las conductas violentas son más que todo de carácter local y cotidiano. No es sino que salga usted de la oficina, del cliché o de la academia, recorra un par de pueblos en conflicto y charle con “los muchachos” o el primer parroquiano que se atreva, para que viva la revelación de que la guerra no es como la pintan: es más sencilla y mucho más enredada, más parecida y mucho más diversa entre un pueblo y el pueblo vecino, más trivial y mucho más brutal de lo que cuentan los libros y los medios. Y esta diversidad de carne y hueso tiene cuando menos dos implicaciones serias para la política:

- Primera, que así las medidas sean de alcance nacional, es ingenuo o errado pretender que tengan una misma eficacia —o siquiera una misma aplicación— en todo el territorio. Las estrategias, las normas o los programas deben ser estudiados a la luz de distintas situaciones locales y en cuanto

sea posible, deben ser flexibles o adaptables a esas situaciones.

- Segunda, que existe un campo amplísimo para las iniciativas de alcance local o regional, según sean las peculiaridades del conflicto en los niveles municipal, provincial, departamental e interdepartamental. De aquí se siguen varios corolarios. Las autoridades y dirigentes cívicos locales necesitan la autonomía suficiente para proceder en los distintos casos y respectos. Esto supone esclarecer o readequar el pacto de colaboración armónica y asignación de funciones entre las instancias de cada nivel. Y, todavía más, los planes y programas de desarrollo económico y social que hoy financian o ejecutan las instancias locales deben ser sistemáticamente repensados en función del conflicto, puesto que su atención no es exclusiva responsabilidad de Bogotá.

C. Construir paz es desarrollo humano

En este punto podemos atar cabos. Dijimos que entender el conflicto pide “meterse en el pellejo” de la gente o asumir la “racionalidad” de cada actor. Dijimos que la racionalidad consiste en responder de manera inteligible a estímulos o “señales” del entorno. Dijimos que el objetivo de las políticas públicas es modificar esos estímulos de suerte que se rompan los ciclos de interacción social avalados por la amenaza de muerte. Las políticas pueden *estimular* o *disuadir* determinadas conductas, según que mejoren o empeoren la relación beneficio costo para el actor. Dijimos que los sujetos activos y pasivos del conflicto responden a varios “estratos” o tipos de señales. Y dijimos que una estrategia adecuada debe actuar sobre toda la gama de señales o variables, no quedarse en dilemas y simplismos. El paso siguiente es definir las herramientas concretas que pueden incidir con más eficacia sobre cada uno de aquellos estratos o tipos de señales.

El Cuadro 6.2 anticipa un esquema del tipo de políticas que tienen conexión más directa con cada una de las ocho “señales” que inducen las conductas de las partes envueltas o afectadas por el conflicto armado. La primera columna reproduce los estratos del Gráfico 6.1, la columna del centro menciona el rubro o categoría de políticas públicas que más directamente actúa sobre el estrato, y la última columna indica el capítulo donde se profundiza sobre el particular.

El esquema es un mapa o una guía de lectura, cuyos detalles se irán aclarando en las páginas que siguen. Aquí im-

Cuadro 6.2 Políticas públicas con incidencia directa sobre el conflicto armado

Estrato	Política	Capítulo
Proyecto político	- negociación	17
Aparato militar	- seguridad ciudadana	7
Actor en conflictos sociales	- solución de conflictos locales	15
	- politización de luchas sociales	16
Cazador de rentas	- blindaje de rentas legítimas	12
	- control del narcotráfico	13
Modo de vida	- desvinculación de combatientes	10
	- opciones para población reclutable	11
Poder territorial	- fortalecer gobiernos locales	14
Autor de violencia degradada	- justicia penal	7
	- ampliación del campo humanitario	8
Daño al desarrollo humano	- todas, y en particular atención a las víctimas	9

Fuente: INDH 2003.

porta notar que el repertorio de políticas para ser examinadas se deriva estrictamente del diagnóstico acerca del conflicto, en forma tal que incluye *todas y sólo* las políticas que pueden incidir sobre él de manera *directa y específica*.

Dicho de otra manera: las políticas públicas deben actuar sobre las señales concretas que inducen las conductas de los varios actores para disuadirlos o estimularlos en función de los objetivos arriba mencionados. Porque son “racionales”, los actores responden al tipo de señal que incide sobre el logro de sus fines esto es, en forma resumida:

- A cuotas de poder, negociación y garantías, en tanto se trate de un “proyecto político” (capítulos 17 y 16).

- A la eficacia militar, policial y judicial del Estado, en tanto se trate de un “aparato militar” (capítulos 7 y 14).

- A la disminución de sus ingresos de todo orden, en especial de aquellos derivados del narcotráfico, en tanto se trate de un “cazador de rentas” (capítulos 12 y 13).

- Al atractivo que tenga desvincularse del grupo armado o abstenerse de ingresar, en tanto se trate de un “modo de vida” (capítulos 10 y 11).

- A la legitimidad y utilidad de los gobiernos locales, en tanto se trate de un “poder territorial” (Capítulo 14).

- A la protección y atención de las víctimas, en tanto se trate de recuperar el “desarrollo humano” de las personas más duramente afectadas (Capítulo 9).

Por supuesto que aquí simplificamos una trama bastante más compleja, como se irá poniendo de presente en la Tercera Parte del Informe. Igual que entre los “estratos” o “motivaciones”, entre las políticas se dan cruces, efectos indirectos y tensiones de distinta índole. Existen, además, herramientas importantes para construir paz que no son del resorte principal del Estado colombiano sino de la comunidad educadora, los medios de comunicación, la sociedad civil y la comunidad internacional, cuyo examen apenas si alcanzamos a iniciar en la Cuarta Parte de este libro (capítulos 18 y 19).

Visto con más sencillez, el Cuadro 6.2 está diciendo que para atenuar los daños y salir de su conflicto armado, Colombia necesita combinar una serie de medidas de carácter político, militar, judicial, económico, social, cultural e internacional. Está diciendo que el propósito de las medidas debe ser el de disuadir las opciones ilegítimas y aumentar las opciones legítimas para que los combatientes, las víctimas y las comunidades rompan el ciclo de conductas individualmente “racionales” pero colectivamente nefastas que constituyen el conflicto armado. O sea, está diciendo que el desarrollo humano es la salida inteligente a esta guerra.

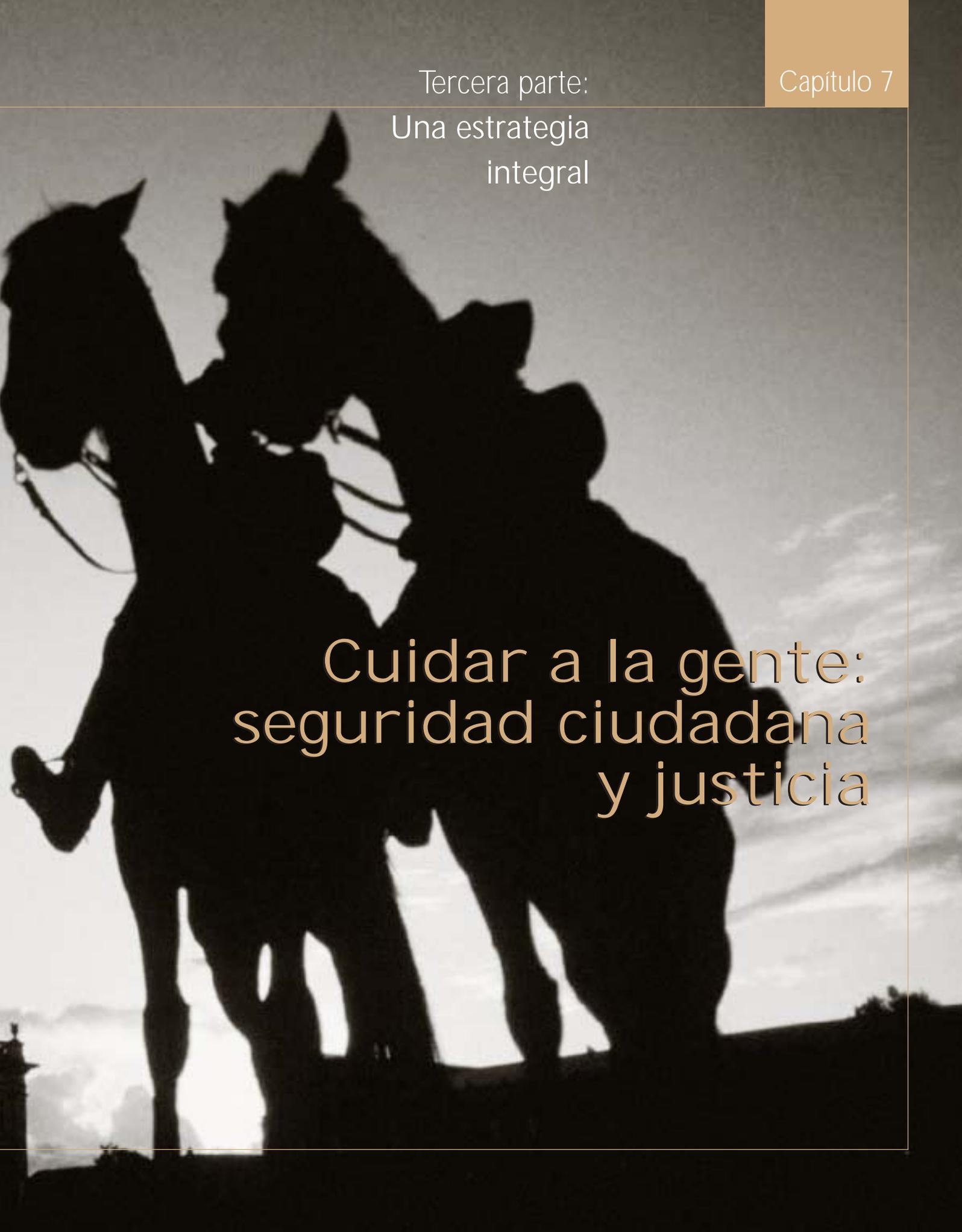
Referencias y bibliografía

Weber, Max (1969), *Economía y sociedad*, vol. 1, México, Fondo de Cultura Económica.



Tercera parte:
Una estrategia
integral

Capítulo 7

The background of the page features a silhouette of two horses and a rider against a bright, hazy sky, likely at sunset or sunrise. The horses are in the foreground, with the rider positioned between them. The overall tone is warm and evocative.

Cuidar a la gente: seguridad ciudadana y justicia

Agradecimientos

Colaboración: Ana Daza, Andrés Dávila Ladrón de Guevara, Mariana Escobar, Alexandra Guáqueta, Janeth Giha, Carmen Elena Lenis, Graciela de Lozano, María Victoria Llorente, Germán Nova, Gloria Ospina (coronel), Juan José Páez, Otty Patiño, Julie Ester Plata, María Eugenia Pinto, Alfredo Rangel, Adalgisa Reyes, Jairo Hernando Ricaurte Rozo (coronel), Mauricio Rubio, Andrés Soto, Gilberto Toro y Andrés Vergara.

Recuadros: Antanas Mockus, Enrique Peñalosa y Martha Lucía Ramírez.

D

ijimos que el primer escalón del desarrollo humano es la seguridad humana. Por eso, el primer deber del Estado es proteger la vida e integridad física de sus asociados —y en esto consiste el pacto mínimo de ciudadanía.

En el evento de una agresión injusta desde el exterior, esa obligación recae sobre las Fuerzas Militares, que, dentro de las normas del dii, han de repeler el ataque. En el caso de un conflicto interior, sin embargo, es preciso distinguir entre personal uniformado en situación de combate y personal no uniformado o fuera de combate. El primero puede y debe ser objeto de acción militar estricta, esto es, de acciones encaminadas a lograr su derrota o su captura. El segundo, no combatiente, requiere de una previa identificación y confirmación de su carácter de delincuente. Y así, mientras la primera tarea es propia de las Fuerzas Armadas, la segunda inicialmente recae sobre el sistema de justicia penal. Por tanto, en un conflicto interno, los conceptos “seguridad” y “justicia penal” están indisolublemente unidos. Este capítulo lo reconoce así y en consecuencia trata de ambos asuntos o “sectores” como un todo integrado.

En términos normativos, el Informe sostiene que, mientras se ciñan al derecho, los actos de combate de la fuerza pública son justos: como argumenta el Capítulo 3, tanto la guerrilla como el paramilitarismo carecen de *jus ad bellum* y son injustos; la respuesta armada del Estado está entonces bien justificada. Ante no combatientes, sin embargo, la carga de la prueba recae sobre el Estado: él debe demostrar que el sospechoso en efecto incurrió en un delito o cadena de delitos que —a los efectos presentes— incluiría delitos políticos (rebelión, sedición, asonada); para ser justas, estas otras actuaciones del Estado necesitan del debido proceso y de la plena prueba judicial.

La seguridad-justicia es un “bien público” es decir: tanto la seguridad como la justicia son servicios que el Estado

debe proveer para todos los asociados. Si sólo diese seguridad a un sector de la población, el sector excluido saldría del pacto mínimo de ciudadanía, vale decir, no formaría parte de tal “Estado”; éste sería, recordemos a Nozick, otra “asociación privada de protección”, un ente que “sólo protege a quienes pagan por ello, porque carece del poder monopólico para anunciar que castigará a quien haga uso de la fuerza sin autorización expresa, lo cual es condición necesaria para la existencia del Estado” (Nozick, 1974: 32). Y en cuanto a la justicia, el punto es aún más obvio: si sólo existe justicia para unos, para los otros sólo habrá injusticia.

Es más: una justicia a medias no es justicia y una seguridad a medias no es segura. La seguridad-justicia es un bien público en cuya prestación el Estado está obligado a hacer el *máximo* esfuerzo de calidad y cobertura. No es posible, por supuesto, que estos servicios funcionen sin falla alguna; pero en medio de sus restricciones (por ejemplo, fiscales) y sus dificultades (por ejemplo, la degradación del conflicto) el Estado colombiano debe sin duda avanzar hacia la cobertura universal y la prestación integral de este servicio. Tal enfoque integral de la seguridad-justicia como un bien indivisible tiene a su vez tres grandes implicaciones:

- Que las varias entidades que conforman el sistema de seguridad y justicia penal (en adelante, ssjp o simplemente el Sistema) cubran todas las funciones requeridas y de modo balanceado.
- Que haya coordinación o concertación entre las entidades del Sistema y, en especial, que las reformas institucionales de cada una se acoplen al interés del conjunto.
- Que los diversos beneficios y costos asociados con el ssjp se distribuyan de manera equitativa entre los ciudadanos.

Este capítulo se propone mirar nuestro ssjp desde esas tres perspectivas. Tras aclarar algunos referentes básicos en la sección A, las secciones siguientes se ocupan de evaluar

el desempeño del Sistema y de sus varios componentes en relación con aquellos tres criterios, para concluir con una síntesis de las recomendaciones. El primero de los criterios —balance funcional— es el que tiene implicaciones más diversas para el Sistema; por eso se distinguirán tres tipos de desbalance y a cada uno se dedicará una sección separada; anticipemos, para guía del lector, que los tres tipos de desbalance se manifiestan respectivamente en:

- **Confusión misional.** En algunos casos, la presión del conflicto armado hace que la entidad asuma funciones que no le corresponden, lo cual acaba por desvirtuar su naturaleza.

- **Función desatendida.** En otros casos, la entidad o entidades no logran cumplir con una o más de las funciones para las cuales fueron creadas.

- **Función sobreatendida.** En otros casos, la entidad o entidades dedican un exceso de esfuerzos o recursos para cumplir con determinadas funciones.

Aunque a veces los tipos no se dan puros, el Cuadro 7.1 presenta un listado inicial de las situaciones que más se acercan a cada categoría y que serán miradas en las secciones B, C y D.

Cuadro 7.1 Manifestaciones de la falta de balance funcional en el ssjp

Tipo de desbalance	En seguridad	En justicia
Confusión misional (Sección B)	Policía Fuerzas Militares	Fiscalía
Función desatendida (Sección C)	Coordinación de inteligencia Vigilancia rural Relación con la comunidad	Justicia especializada Ministerio Público Investigación criminal
Función sobreatendida (Sección D)	Cooperación internacional Protección de infraestructura Policía judicial a militares	Conflictos sencillos Criminalización

Fuente: INDH, 2003

Sin entrar por ahora en los detalles, digamos que el mensaje central del capítulo cabalmente consiste en la visión de *sistema*; esta idea-guía del desarrollo humano nos servirá tanto para evaluar la cobertura y calidad actuales del ssjp como para sustentar las propuestas de acción. Y este punto

de vista, sin pretenderlo, resulta ser más bien novedoso: la estrecha interdependencia entre las funciones y las entidades del Sistema no ha sido reconocida en el diseño ni en la ejecución de las políticas de seguridad y justicia para atender al conflicto armado; las responsabilidades tienden a segmentarse de manera difusa, lo cual afecta seriamente la eficacia, cobertura y calidad del servicio, desperdicia recursos escasos y dificulta la necesaria *dirección coherente* del Sistema (clave ésta de la salida al conflicto, como dijera los capítulos 1 y 6).

A. Algunas referencias básicas

1. El Sistema de Seguridad y Justicia Penal

El Gráfico 7.1 es un organigrama del que aquí hemos llamado ssjp, que incluye el más convencional “sistema de justicia criminal” y la denominada “fuerza pública” por la Constitución colombiana (artículo 216). Así entendido, el ssjp involucra a las varias ramas del poder público:

- La Rama Ejecutiva, en cabeza del Ministerio del Interior y Justicia, es responsable de formular la política criminal y penitenciaria, así como de administrar el sistema carcelario. El Ministerio de Defensa traza la política de seguridad; las ff mm, la policía nacional y el das ejecutan sus directrices en las áreas de incumbencia respectivas.

- La Rama Legislativa, que adopta las leyes y puede ejercer control político sobre el Gobierno.

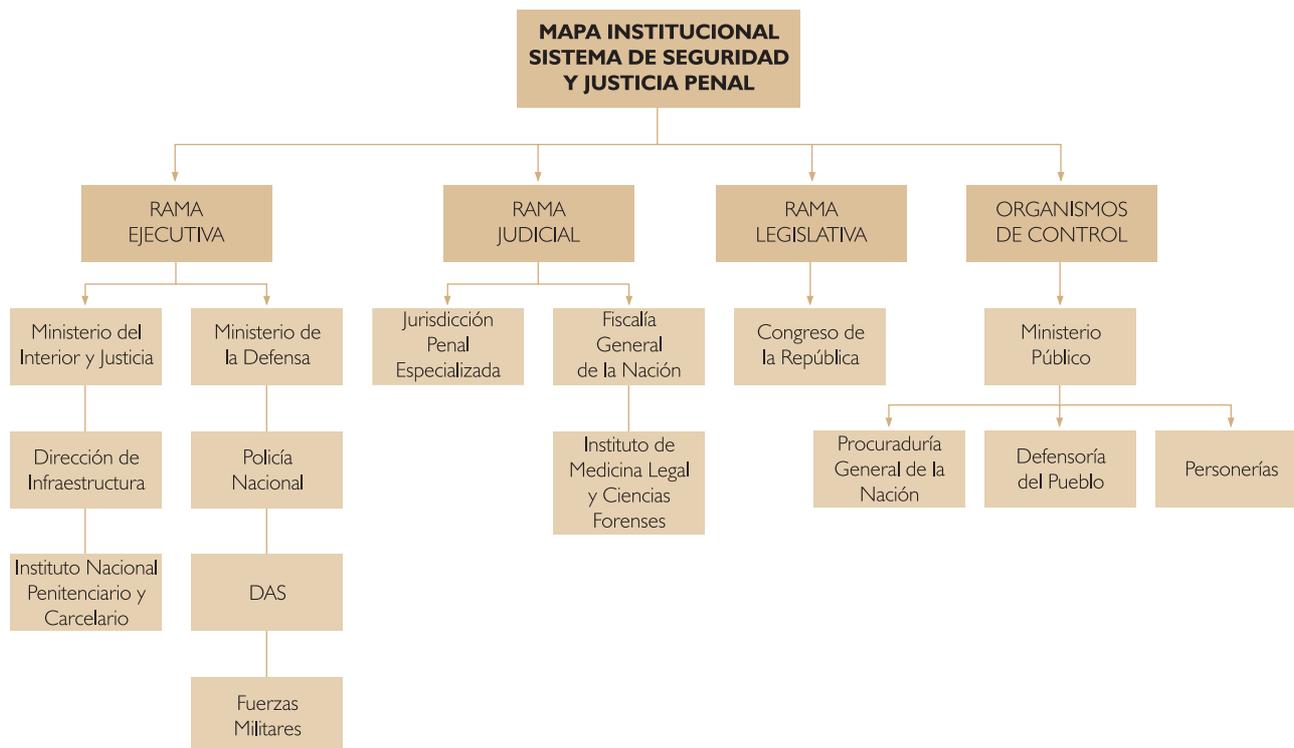
- La Rama Judicial, que en asuntos penales está integrada por la Fiscalía General de la Nación (fgn), el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (inmlcf) y los jueces penales de distinta jurisdicción o competencia; su papel es investigar y juzgar los delitos.

- El Ministerio Público encargado de vigilar la gestión pública a través de la Procuraduría General de la Nación (pgn) y la Defensoría del Pueblo (dp).

2. Información: disponibilidad y acceso

Al elaborar este capítulo se encontró una especial dificultad metodológica, que por sí misma amerita una reflexión y una recomendación sustantivas: la notable escasez de información y estudios rigurosos sobre un asunto de altísimo interés público.

Gráfico 7.1 Mapa institucional del sistema



Fuente: INDH, 2003.

En efecto: las estadísticas y análisis sobre justicia y seguridad tienden a ser fragmentarios, a estar dispersos entre entidades, oficinas e instancias, a ser de uso reservado o “confidencial” sin merecerlo, y a no inspirarse en una visión sistémica. Una cultura formalista, que privilegia las normas sobre los resultados, dificulta la evaluación, la planeación y la propia comprensión del Sistema. Brillan por ausencia las referencias al nexo entre seguridad y justicia penal, tanto como faltan las mediciones tocantes a insumos, costos, calidad y eficiencia del servicio, vale decir, las necesarias para una gestión bien fundada o para una rendición de cuentas adecuada.

Tal estado de cosas no es accidental sino un reflejo del mal diseño institucional. Como apuntó el Capítulo 1, nuestro sistema político reparte en “compartimentos estancos” las distintas esferas de la gestión pública, y en este caso delegó a la fuerza pública el manejo del “orden público” y a los juristas el manejo de la Rama Judicial. Estos dos compartimentos hablan idiomas distintos entre sí, e igualmente her-

méticos para el administrador, el planificador, el analista de procesos y —en especial— para el ciudadano medio u “opinión pública”. Con esto, los problemas y dilemas propios de la seguridad y la justicia quedan por fuera del escrutinio y el debate públicos, es decir, quedan por fuera de la política. La falta de información comprensiva y comprensible es a la vez una consecuencia y un refuerzo del mecanismo que despolitizó, en el mal sentido de la palabra, el manejo del conflicto.

Mejorar la cobertura, oportunidad, calidad y valor analítico de la información sobre el ssjp y sus resultados es la primera —y nada trivial— recomendación del Informe en esta materia. Dijo Clemenceau que la guerra es demasiado seria para dejarla en manos de los generales; añadamos aquí que la justicia es demasiado seria para dejarla en manos de los abogados. Los generales (y los abogados) serán los primeros en agradecer que la sociedad colombiana se haga cargo, por fin, de sus inquietudes y sus necesidades.

3. Lecciones de la experiencia internacional

Análisis comparados de campañas contrainsurgentes adelantados en países tan distintos como Malasia, Kenya, Italia, Filipinas e Irlanda del Norte, han hecho evidente la validez del enfoque integral o sistémico. Cada uno de los componentes del que aquí hemos llamado ssjp —y su articulación cuidadosa— resultaron ser fundamentales para el triunfo de aquellas estrategias. En todos los casos de éxito fue la política la que condujo el proceso e integró el Sistema; en todos los casos, lo militar actuó con sujeción a lo político y en todos los casos, el triunfo dependió de que el Estado ganara la confianza de la población. En términos más específicos, cabe decir que la experiencia mundial enseña dos grandes lecciones:

a. Una respuesta integral

El modelo contrainsurgente que demostró mejores resultados durante la segunda mitad del siglo xx fue el de los británicos, desarrollado a partir de Malasia y otras experiencias. El rasgo distintivo de este modelo es anteponer lo político a lo militar, en contraste con el enfoque adoptado por Estados Unidos en Vietnam y Afganistán, donde prevaleció el segundo componente.

La respuesta del Estado ante el conflicto debe partir pues de una estrategia que valore y atienda cada componente del ssjp y establezca entre ellos buenos mecanismos de coordinación. La estrategia debe fijar tanto los objetivos globales como las responsabilidades de cada institución. Según Thompson (1970), una estrategia así economiza esfuerzos y establece un adecuado equilibrio entre medidas civiles y operaciones militares.

También es importante definir un liderazgo que convoque y oriente los esfuerzos de las instituciones del Sistema, capaz de comprender y de incidir sobre las variables políticas, económicas, militares y psicológicas que marcan rumbo al conflicto. Las élites deben ponerse a la tarea de encontrar una definición clara y rigurosa de qué significa la “victoria”, para a partir de ella deducir un orden de prioridades, unos recursos y un “plan de juego” que enmarque las acciones de cada entidad o instancia dentro del Sistema.

Con el fin de evitar un impacto limitado o desequilibrado de la asistencia internacional, el gobierno debe establecer las áreas donde requiere de cooperación en función de

sus necesidades y, por supuesto, de los intereses de la contraparte externa.

El área de coordinación quizá más difícil pero también más importante es la de levantar, analizar, diseminar y utilizar información de inteligencia. En particular, el subsistema de inteligencia debe ser capaz de prevenir el avance político de la insurgencia o el paramilitarismo, pues una guerra irregular depende en último término de la fuerza política.

b. Apoyo de la población

Además de neutralizar la acción militar de los rebeldes, un objetivo esencial en la campaña es ganar el apoyo de la población, a partir de la presencia institucional y simbólica del Estado. La batalla por *los corazones y las mentes* empieza por persuadir a la comunidad de que su interés está del lado del Estado. Y éste a su vez debe privar a los insurgentes de todas aquellas formas de apoyo que necesitan de la población, es decir, suministros, movilidad, información y voluntad de triunfo (Dixon, 1997: 180).

Un movimiento insurgente o paramilitar sólo puede ser derrotado a partir de buenas prácticas de gobierno que atraigan el apoyo popular. En tal sentido afirma Thompson (1970) que es preciso mostrar diferencias entre las zonas controladas por el Estado y aquellas bajo dominio enemigo, gracias a una administración eficiente y transparente.

En la doctrina británica el papel del ejército en el esfuerzo contrainsurgente es limitado porque a la policía, por ser una fuerza localizada, le es más fácil establecer relaciones con la comunidad, es más efectiva en recolectar inteligencia, se muestra más sensible a la opinión local, ayuda a crear una imagen de normalidad, puede ser más económica que el ejército y está mejor entrenada para el futuro papel de mantener la paz (Dixon, 1997: 182).

Quienes estudian la experiencia internacional coinciden en la importancia de contar con una legislación adecuada para hacer frente a la insurrección o el paramilitarismo, lo cual supone limitar algunos derechos ciudadanos. Sin embargo, también llaman la atención sobre la necesidad de balancear tales medidas con la ya dicha prioridad de construir confianza y ganar apoyo de la población; si las normas de excepción desbordan el Estado de derecho, el resultado puede ser ahondar la desconfianza en el gobierno y sus agentes (Hoffman y Morrison, 1992).



© Carlos Julio Martínez / El Tiempo Digital

Foto 7.2 Las caravanas Vive Colombia han sido parte importante de la estrategia del gobierno Uribe para recuperar la industria del turismo interno.

RECUADRO 7.1

Tendencias actuales de policía*

La actividad de la policía en el mundo presenta grandes variaciones porque su labor responde a las necesidades de cada contexto y, por tanto, se ha adaptado a distintas concepciones de seguridad, ley y orden.

En los países anglosajones y en Europa Occidental la policía tiene un claro tenor civil, que es evidente en sus funciones, estructura, doctrina y organización. Por el contrario, las policías latinoamericanas tradicionalmente han tenido un carácter militar donde predomina la función de mantener el orden y hacer cumplir la ley mediante el uso de la fuerza. Sin embargo, el auge de los principios democráticos y la influencia de ideas como los derechos humanos, la transparencia y la justicia, han forzado cambios en la forma como se desarrolla la actividad policial.

Los cuerpos de policía europeos y anglosajones pueden considerarse policías modernas porque reúnen tres características (Frühling, 2001): i) son entidades de carácter público, es decir dedicadas a la protección igualitaria de la ciudadanía; ii) su personal es civil y profesionalizado vale decir, sujeto a procesos rigurosos de selección, formación y promoción, y iii) pueden hacer uso de la fuerza pero de modo claramente

limitado; por ejemplo en Inglaterra los policías no pueden portar armas de fuego.

Los cuerpos de policía latinoamericanos a menudo no reúnen aquellas condiciones. Primero, porque aunque se los define como entes públicos, de hecho dan mejor protección a los estratos altos que al grueso de los ciudadanos. Segundo, porque no están bien profesionalizados, dado que usan criterios particulares y subjetivos para la escogencia y manejo del personal. Tercero, porque no son cuerpos realmente civiles sino semimilitares, lo que da pie al uso excesivo de la fuerza y en ocasiones a la inobservancia de los derechos ciudadanos.

Por estas debilidades, sumadas a las frecuentes denuncias de corrupción, en casi todos los países de América Latina se han puesto en marcha procesos de modernización de la policía. Los resultados parecen haber sido más exitosos en los países centroamericanos donde la reforma fue enmarcada en el contexto de posconflicto y fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, las reformas han sido más difíciles en Colombia, Brasil o Argentina, por la rigidez de las estructuras políticas y la situación de orden público.

Los procesos de modernización y reforma de la policía en general se proponen cinco grandes objetivos. El primero es

* Hugo Frühling (2001).

B. La confusión de misiones

I. Policía Nacional

Una de las primeras víctimas del conflicto armado fue la policía, que en efecto descuidó enormemente su función preventiva para dedicarse a las tareas reactivas. Según el artículo 218 de la Constitución, la policía debe mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y asegurar que los habitantes vivan en paz. Su misión fundamental es “contribuir a satisfacer las necesidades de seguridad y tranquilidad públicas, mediante un efectivo servicio, fundamentado en la prevención, investigación y control de delitos y contravenciones” (Policía Nacional, 2002). Por ende, sus responsabilidades básicas son:

- Preventiva: vigilancia urbana y rural.
- Reactiva: control de la criminalidad en calidad de policía judicial; llevar a cabo la fase preliminar de la investigación de los delitos y actuar como auxiliar de la justicia y apoyo a la Fiscalía. Posee grupos especializados contra delitos prioritarios tales como narcotráfico y secuestro. El avance en el área de inteligencia fue decisivo para dismantelar los carteles del narcotráfico durante los 90, y a partir de entonces la institución asumió una actitud más proactiva (Recuadro 7.1).

Un segundo impacto del conflicto interno sobre la policía fue militarizarla en cuanto a su estructura de mando y la formación de sus cuadros. En tiempos de La Violencia, la entidad estaba adscrita al Ministerio de Gobierno y los cuerpos locales dependían de gobernadores y alcaldes. Para ais-

mejorar su respeto por la ley y la vigencia de los derechos humanos. El segundo es hacer que responda mejor al control de la ciudadanía y del poder judicial. El tercero es asegurar la calidad y formación adecuada del personal. El cuarto es convertirla en un cuerpo más representativo y más confiable, cuyo personal refleje la heterogeneidad social y cultural del país. El quinto es cambiar la actitud reactiva, donde la policía atiende emergencias y solicitudes, por una actitud proactiva donde planea estrategias, previene el crimen, autoevalúa sus resultados y se ajusta para ser más eficiente.

Entre las tendencias hoy más generalizadas se destaca la *policía comunitaria*, entendida como “una filosofía que incluye tanto la aplicación de la ley como la prevención del delito, la solución de problemas, el compromiso y las asociaciones con la comunidad; por tanto este modelo requiere que la policía y los ciudadanos trabajen juntos” **.

En Estados Unidos, el modelo fue adoptado mediante *The Violent Crime Control and Law Enforcement Act* de 1994. Esta ley destinó fondos federales para transformar las policías lo-

** “¿What is community policing?”, en *Office of Community Oriented Policing Services: Cops*. <www.cops.usdoj.gov> (abril 2 de 2003).

larla de nefastas influencias partidistas; durante el gobierno Rojas (1953-1957) la dirección de la policía pasó al Comando General de las Fuerzas Armadas, al lado del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

A principios de los 60, la institución volvió al mando de sus propios oficiales superiores, recobró el nombre de Policía Nacional y quedó adscrita al Ministerio de Guerra, a tiempo que los cuerpos municipales y departamentales pasaron a depender directamente de la Dirección Nacional (Llorente, 1999).

2. Fuerzas Militares

En las democracias liberales avanzadas, las Fuerzas Militares tienen como función principal y casi única la defensa de

cales en policía comunitaria y creó la Oficina de Servicios Policiales (cops, por su sigla en inglés) dentro del Departamento de Justicia para administrar y supervisar estas ayudas.

En Canadá y otros países, el modelo de policía comunitaria se ha apoyado sobre una teoría o símil. Igual que la *ventana rota* de un edificio denota descuido de los residentes que va abriendo paso al deterioro gradual del vecindario, cuando una comunidad ignora comportamientos vandálicos como pandillas, graffiti y manifestaciones públicas de violencia, transmite el mensaje de que nadie se preocupa por la comunidad, incluyendo a la policía. Como consecuencia, el crimen aumenta. Así, hacen a la comunidad responsable por su seguridad y la llevan a comprometerse y participar con la policía.

En la misma línea, la lucha contra el crimen en el Reino Unido ha sido enmarcada dentro de *The Crime and Disorder Act* de 1998. Esta norma precisa los compromisos de las autoridades locales, la policía y otras autoridades públicas, en el desarrollo conjunto de estrategias y planes contra el crimen local. Adicionalmente fortalece el papel de la policía como articuladora de las estrategias y alianzas, dada su relación directa con la comunidad, la cual participa activamente en el diagnóstico de los problemas y el diseño de soluciones.

la soberanía nacional contra enemigos extranjeros. En el caso colombiano, sin embargo, dice la Constitución que “Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y *del orden constitucional*”. En desarrollo de esta última expresión, las FFMM dedican casi la totalidad de sus esfuerzos a combatir al “enemigo interno”. Este estado de cosas tiene raíces e implicaciones muy complejas:

- La temprana inscripción del conflicto colombiano dentro del marco de la Guerra Fría y la adopción consiguiente de la llamada “doctrina de seguridad nacional” implicaba tomar el alzamiento campesino del sur del país como un ataque extranjero a la soberanía nacional. Si bien la guerrilla era efectivamente comunista y si bien contaba con algún apoyo logístico de los países socialistas, este enfoque tenía

los defectos de confundir ideología con patria, reducir un problema complejo a una sola de sus dimensiones (no necesariamente la principal), no precisar si se trataba de la “seguridad nacional” de Colombia o la de Estados Unidos, no incluir una declaración de guerra de Colombia a la urss o, en su hipótesis, a Cuba o China (como tendría que ser ante un ataque extranjero) y a la postre, hacer que las ff mm tomaran partido en un conflicto ideológico.

- Como anotó el Capítulo 1, las élites colombianas delegaron a la fuerza pública el manejo del “orden público” y este arreglo tuvo incidencias decisivas sobre la evolución del conflicto. Aunque esas incidencias se mantienen aún hoy, vale advertir que durante la última década se han producido cambios significativos. A la designación de un civil como Ministro de Defensa a partir del gobierno Gaviria, y al continuado aumento de controles sobre el presupuesto y las contrataciones de las ff mm y la policía, se añade ahora la actitud del presidente Uribe como “primer soldado de la nación”, su activa solidaridad con la fuerza pública y su asumir personalmente la conducción de la guerra.

- En la lucha contra un “enemigo interno”, las ff mm acaban por asumir tareas de carácter policial o cuasi-policial ajenas al resorte puramente militar y para las cuales no siempre son adecuadas: vigilancia de elecciones, patrullaje vial en época de vacaciones, prevención o control de marchas campesinas, paros cívicos y similares. Este tipo de actividades implica una relación cercana y fluida con la población, lo cual no está en la naturaleza de las ff mm (Dávila, 1999: 310).

3. ¿Policía o Fuerzas Militares?

Dadas las distorsiones mencionadas, la respuesta del Estado a través de la fuerza pública se debate entre varias tensiones:

- Entre la estrategia de ocupación y control territorial —defender territorios— y la estrategia de perseguir y combatir al enemigo —actuar a la ofensiva—. La primera estrategia es de tipo más “policial” en tanto la segunda es más “militar”. La policía es una fuerza estacionaria o permanente en muchas zonas, particularmente en los cascos urbanos; las Fuerzas Armadas son esencialmente móviles.

Al pretender el logro de ambos objetivos, el Estado tiende a borrar la frontera entre aquellas dos fuerzas, pues de una parte asigna funciones ofensivas a cuerpos de policía como

los carabineros, y de otra parte otorga a las ff mm el control territorial, con los soldados campesinos por ejemplo. De hecho, para extender su presencia a otros 150 municipios, el gobierno se propone incorporar 10 mil efectivos a la Policía de Carabineros, y para mejorar el control territorial de las ff mm se propone incorporar 18 mil soldados campesinos e infantes de marina.

- Entre la seguridad militar y la seguridad ciudadana. El esquema ofensivo planteado por el gobierno corresponde a una guerra en la periferia, mientras la —dudosa, como dijo el Capítulo 2— “urbanización del conflicto” supondría acercarse al enfoque de seguridad ciudadana. Sobre esta tensión volveremos más adelante.

- Entre dos modos de interactuar con la comunidad. La función policiva supone un uso limitado de la fuerza, decisiones discrecionales *in situ* e interacción cara a cara con los vecinos, todo lo cual requiere de personal especializado y bien calificado. El entrenamiento militar se orienta, por el contrario, al manejo de armas y tácticas de combate, mientras la relación ff mm-comunidad se basa en “programas de acción cívico-militar” —brigadas de salud, construcción de vías, etc.— que buscan granjear simpatía entre los habitantes.

4. ¿Más policía o más Fuerzas Militares?

Pasando a las políticas actuales, cabe decir que además de asumir un papel más activo, visible y solidario con la fuerza pública, el gobierno nacional ha sostenido e incluso ha aumentado el esfuerzo fiscal para el sector defensa, con énfasis especial en la ampliación del pie de fuerza y en la colaboración ciudadana con los agentes del orden. Sin embargo, a juzgar por los niveles de gasto, su estrategia acentúa la prioridad de lo militar sobre lo policial (Cuadro 7.2); y la premura en elevar el pie de fuerza se está traduciendo en períodos de formación más cortos, lo cual es por supuesto preocupante en un conflicto tan enrevesado como el que vivimos.

- En el caso de la policía, se trata de incorporar 56.372 efectivos adicionales antes de 2006, de los cuales 25.826 serán del nivel ejecutivo (comisarios, subcomisarios, intendentes, subintendentes, patrulleros y carabineros) y 30.096 serán auxiliares. El principal esfuerzo se hará en carabineros, con 13.560 efectivos que vendrán a reemplazar los bachilleres. Para cumplir con estas metas, se optó por reducir la duración de los cursos para oficiales, suboficiales y pa-

Cuadro 7.2 Presupuesto de entidades del sistema de seguridad y justicia penal
(miles de millones de pesos corrientes)

ENTIDAD	1999	2000	2001	2002	Aumento 1999/2002
Fuerzas Militares	2.547,9	2.864,2	3.577,6	3.392,9	57%
Policía Nacional	1.879,3	2.060,9	2.347,3	2.443,3	30%
Fiscalía General de la Nación	566,8	602,4	626,2	657,6	16%
Rama Judicial*	734,9	681,6	698,7*	764,9*	4%
Procuraduría General de la Nación	130,5	146,2	158,9	172,6	32%
Defensoría del Pueblo	35,2	35,4	37,5	45,7	31%

* Con excepción de la Fiscalía General de la Nación.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, leyes de presupuesto general de la nación 2001 y 2001, y cálculos del INDH 2003.

trulleros. En materia de obras, se planea construir o reconstruir estaciones en 82 de los 167 municipios que hoy no cuentan con servicio permanente de policía.

- La creciente atención del Estado a sus ff mm se refleja primeramente en el esfuerzo fiscal, pues, como dijo el Capítulo 3, el gasto militar pasó de 1,6% del pib en 1985 a 2,9% en 2002, y de absorber 13,8% del presupuesto nacional en promedio durante los 90 (Giha, Riveros, Soto, 1999: 171), a 15,8 % en 2002. En términos operacionales, se está buscando aumentar la movilidad de las tropas y hacer presencia en puntos estratégicos del territorio nacional, mediante tres acciones principales:

- Batallones de alta montaña y brigadas móviles. Se han conformado en Chisga, Sierra Nevada, Cauca, Farallones de Cali y Sumapaz, que constituyen corredores estratégicos para los grupos armados. En 2006 el país contará con once Brigadas Móviles, que constituirán unidades élite, con 14 mil hombres cada una.

- Ampliación del pie de fuerza. El programa se adelanta en el marco del Plan 10.000 y el Plan Fortaleza. El primero se diseñó para el periodo 1999-2001 y suponía la incorporación anual de 10 mil soldados profesionales para reemplazar a igual número de concriptos. El Plan Fortaleza contempla la incorporación anual, desde 2001 hasta 2004, de 10 mil nuevos concriptos regulares para robustecer la ca-

pacidad defensiva. Con esto se habría pasado de un total de 132 mil soldados en 2001 a 160 mil en el 2006, y se habría profesionalizado más la tropa.

- Soldados campesinos. La intención de este programa es tener soldados con raíces en la región y conocimiento personal de sus habitantes, para mejorar la inteligencia y acercar la comunidad a las ff mm. Aunque aún es temprano para hablar de resultados y aunque algunos de los aspectos más debatibles del diseño inicial —por ejemplo, que el soldado durmiera en su casa— no se llevaron a la práctica, quedan preguntas como el riesgo que pueda correr la familia del soldado, o como la infiltración de personas con conexiones o intenciones criminales.

5. Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía a un mismo tiempo tiene funciones de investigación y de juzgamiento. Este sistema “mixto” (aún vigente aunque hoy en transición hacia un modelo acusatorio puro) contribuyó en distinto grado a causar varios problemas críticos al Sistema:

- Congestión de investigaciones. De acuerdo con la Corporación Excelencia en la Justicia (2001), el número de casos que entran en etapa de investigación previa es bastante alto, mientras el que pasa a la etapa de instrucción y juzga-

miento es muy bajo. Cerca de un millón cien mil procesos permanecen anualmente dentro del Sistema, creciendo a tasas del 5% anual. En el mismo sentido, Uprimny (2001) sostiene que nueve de cada diez casos que llegan a la Fiscalía no superan la etapa de investigación.

- Falta de garantías procesales para los sindicatos. La reforma a la institución aprobada por el acto legislativo 03 de 2002 se orienta, como dijimos, hacia un sistema acusato-

El campo constituye el principal escenario de la confrontación y sin embargo ni la policía ni las Fuerzas Armadas cuentan con los recursos suficientes para lograr —a partir de su mandato funcional— suficiente control sobre las áreas rurales.

rio puro, donde las etapas de la investigación y el juicio están bien separadas. En el régimen actual, sin embargo, el fiscal puede decretar medidas de aseguramiento y tomar otras decisiones sustantivas. La reforma dispone que las medidas de aseguramiento sean autorizadas por el juez, que sea él quien abra el juicio a petición del fiscal y que éste deba requerir la preclusión cuando no encuentre pruebas suficientes contra el reo. Así se quiere preservar el carácter público, contradictorio y oral del proceso, lo cual constituye “un elemento esencial de la naturaleza democrática y garantista del sistema acusatorio” (Uprimny, 2001: 105).

- Deficiente sistema probatorio. Hoy por hoy, el sistema probatorio depende básicamente de las declaraciones de testigos, mientras la prueba técnica juega un papel bastante marginal. Este hecho —muy de cerca asociado con la impunidad— no se corrige a fondo con la reforma, cuya lógica apunta más a las garantías procesales que a elevar la eficacia y eficiencia del sistema. Mientras no tengamos un número suficiente y bien clasificado de especialistas en investigación técnica criminal, así como los equipos e instrumentos requeridos, este grave problema seguirá con nosotros.

En cambio, la oportunidad de la reforma puede servir para hacer claridad sobre la policía judicial, como elemento esencial que es de la investigación criminal. Según Queralt (1999), se trata de una función específica, de índole científica, cuyo objetivo es investigar los hechos punibles, perseguir y asegurar a los delincuentes.

En Colombia la policía judicial depende del Fiscal General. Pero si bien existe cierta justificación para esta situación, la naturaleza técnica de la moderna policía judicial re-

quiere de un manejo más independiente; sin añadir que un cuerpo de investigación integrado al ente acusador rompe el equilibrio probatorio que ha de existir entre las partes del proceso. La experiencia internacional —España, Estados Unidos, El Salvador y muchos otros— indica que las funciones de policía judicial pueden ser asignadas a la propia policía (Palmieri, 1999), atendiendo a razones como que: i) los policías patrulleros son la primera autoridad que interviene

en el caso y este momento es decisivo para el proceso; ii) el policía tiene vínculos con la comunidad y esto le da ventaja para obtener y evaluar información, y iii) con esta reubicación se corrigen las dificultades de coordinación que hoy existen entre el Cuerpo Técnico de Investigación (cti), la policía nacional y el das. Esto por supuesto implica un reforzamiento previo del carácter civil de la policía y un diseño cuidadoso de los controles jurídicos internos en el proceso de producción de pruebas.

C. Las funciones subatendidas

I. Débil coordinación en la inteligencia

La buena o mala inteligencia es decisiva para el triunfo o el fracaso de cualquier operativo militar. Tal inteligencia comienza por conocer muy bien el modo de pensar y actuar del enemigo, por dejar a un lado los clichés y los juicios de valor para apreciar en su fría realidad las fortalezas y debilidades del contrario. Y como la información confiable y oportuna es tan difícil de obtener, los expertos insisten al unísono en que los cuerpos del Estado deben aunar esfuerzos para recolectar, intercambiar, contrastar, filtrar y analizar datos obtenidos por medios tecnológicos o humanos —los cuales son aún más importantes en conflictos de “baja intensidad”— (Dixon, 1997; Hoffman, 1992; Thompson, 1970).

En Colombia, las Fuerzas Armadas, la policía nacional y el das cuentan con sistemas de inteligencia propios y acordes con sus respectivas agendas; con todo, los observadores perciben más rivalidad que espíritu de colaboración entre los operativos de esas agencias, lo cual resulta en desperdicio, mal uso, contradicciones y por supuesto errores que podrían haber sido evitados. Con el ánimo de corregir esta situación, el gobierno ha propuesto crear una junta de inte-

ligencia conjunta con varios objetivos: i) que el Presidente de la República y el Ministro de Defensa cuenten con análisis consolidados de inteligencia estratégica para la toma de decisiones; ii) que las políticas de seguridad del gobierno se traduzcan en requerimientos específicos de inteligencia, y iii) que no se desperdicien esfuerzos en la investigación (Ministerio de Defensa Nacional, 2003: 35).

2. Vigilancia rural

El campo constituye el principal escenario de la confrontación y sin embargo ni la Policía ni las FFMM cuentan con los recursos suficientes para lograr —a partir de su mandato funcional— suficiente control sobre las áreas rurales. Para esto haría falta una “Guardia Nacional” o fuerza auxiliar adaptada a condiciones de población dispersa, zonas muy extensas e influencia de grupos guerrilleros o paramilitares (Leal *et al.*, 1999). En Colombia no existe una guardia nacional, y aunque la Policía de Carabineros está entrenada para la vigilancia rural, de hecho se concentra en las cabeceras municipales. El ejército a su vez se especializa en operaciones móviles, lo cual tampoco garantiza el control permanente de las áreas rurales.

3. Relación con la comunidad

El apoyo de la población es esencial para el éxito del esfuerzo bélico en cualquier conflicto interno. La legitimidad del Estado no puede reducirse a que la guerrilla sea impopular, sino que pide un sentido real de identificación con las autoridades. En último término, esto depende de que el Estado tenga presencia en todo el territorio y de que cumpla de veras con sus funciones. De ahí la importancia de fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones que conforman el SSJP; en últimas, *en su conjunto*, ellas son responsables de proteger la integridad y los derechos de la gente.

En el caso colombiano, el respaldo de la población a la institucionalidad tiende a confundirse con el apoyo a la fuerza pública, debido justamente al predominio del componente coercitivo en el manejo del conflicto. Y si bien es cierto que la opinión de los grandes centros urbanos ha manifestado un respaldo creciente a la fuerza pública para enfrentar el problema, en los municipios pequeños y más afectados por las acciones armadas la percepción podría ser diferente.

No existen mediciones confiables ni comprensivas al respecto. Pero las entrevistas para este Informe sugieren que aunque la situación varía bastante entre regiones, no faltan las muestras de desconfianza campesina en la fuerza pública. Ellas a veces se deben a la falta de acciones efectivas contra la guerrilla o contra los paramilitares que rondan por la zona; a veces a incidentes de corrupción, maltrato, vulneración de derechos, muerte de civiles inocentes, complicidad con el narcotráfico o con el paramilitarismo; el silencio o debilidad de las instancias responsables de prevenir o castigar hechos de esta índole aumentan el escepticismo y la desconfianza de la comunidad hacia el Estado.

4. Justicia especializada

Ante la amenaza dramática que representa el crimen organizado para la administración de justicia colombiana, las autoridades fueron adoptando una serie de herramientas procesales de carácter particularmente expedito. La ley 2 de 1984 estableció “mecanismos para investigar y sancionar comportamientos graves por las implicaciones para el orden social”; como su vigencia estaba programada a seis años, el decreto 2626 de 1990 prorrogó la ley “por el tiempo que dure el Estado de sitio”. Tres años antes se había establecido la jurisdicción especial, conformada por el Tribunal de Orden Público y noventa jueces especializados (decreto 1631 de 1987). Un año después, el decreto 180 amplió los tipos penales de competencia de esta jurisdicción hacia delitos contra la seguridad y tranquilidad públicas, incluido el terrorismo; delitos contra las libertades individuales, contra el patrimonio económico y contra funcionarios públicos. El decreto 474 de 1988 determinó la estructura de la jurisdicción. Después de 1991, la anterior legislación, de carácter excepcional y temporal, se volvió permanente y sirvió de base para la llamada “justicia regional”.

La característica más importante de este sistema, también conocido como “justicia sin rostro”, era la admisión de procedimientos como ocultar la identidad de jueces y testigos. La figura, sin embargo, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional que, en sentencia C-179 de 1994, concluyó que “si bien facultades extraordinarias del ejecutivo pueden limitar o restringir ciertos derechos y garantías, en ningún momento podrán suspender derechos fundamentales como el debido proceso, que hacen parte del or-



Foto 7.3 El Ministerio Público adolece de una cultura organizacional eficiente, entre otros problemas.

denamiento supremo (artículo 29 de la Constitución)”. Adicionalmente, la Corte argumentó que el artículo 116 de la Carta, que señala quiénes pueden “administrar justicia” no incluye los juzgados en cuestión.

De acuerdo con Nemogá (1996), la justicia regional originó ambigüedades y vaguedades en la tipificación de los delitos —violando el principio de legalidad, a cuyo tenor no hay delito ni pena sin norma previa que los establezca—. Este abuso se debió al amplio margen de interpretación que tenían los jueces y que usaban para ordenar la detención preventiva del sindicado sin imputarle un delito preciso; también se presentaban diferencias entre el delito de llamamiento a juicio y el de sentencia, por lo cual eran comunes las declaraciones de nulidad subsiguientes. No menos, ciertos delitos que no representaran peligro real para la seguridad colectiva acabaron siendo asignados a estos jueces.

Con el fin de corregir las principales fallas de la justicia regional, mediante ley 504 de 1999 se adoptó la justicia especializada. Los delitos sujetos a su conocimiento están ahora más precisamente definidos: secuestro, tortura, homicidio agravado, terrorismo, fabricación y tráfico de armas de uso privativo de las ff mm, lavado de activos, enriquecimiento ilícito de particulares, concierto para cometer esta clase de delitos y los con ellos conexos. Para no apartarse del mencionado artículo 116 de la Constitución, en vez de hablar de una nueva jurisdicción, se crearon los jueces penales de circuito especializados y sus fiscales delegados.

La ley prevé la reserva de identidad para fiscales y jueces, durante la fase de instrucción y siempre que así lo decida la Fiscalía previo concepto favorable del Ministerio Público, en procesos por secuestro, terrorismo, narcotráfico, lavado de activos o enriquecimiento ilícito. En la etapa de juzgamiento, donde prevalece el principio de publicidad, no cabe reservar la identidad de estos funcionarios.

La legislación también estipula la reserva de identidad de los testigos, aunque en el acta de declaración, en lugar de la firma, debe estamparse la huella dactilar de los involucrados, previa verificación y certificación por parte del Ministerio Público. Para respetar el principio de confrontación de testimonios, el mecanismo no implica que la identidad del declarante sea desconocida, ni que el testimonio sea in-

controvertible. Además, los testimonios no pueden servir como base única para resoluciones de acusación ni para sentencias condenatorias. Finalmente, prohíbe la ley que los miembros de organismos con funciones de policía judicial declaren con reserva de identidad.

Así pues, en la justicia penal especializada el país tiene hoy un instrumento que permitiría afinar sus prioridades y concentrar todo el esfuerzo en reprimir los delitos derivados de la degradación del conflicto armado.

5. Debilidad del Ministerio Público

El Ministerio Público vela por la observancia del Estado de derecho. La Procuraduría General de la Nación, las personerías y la Defensoría del Pueblo tienen el mandato de proteger y promover los derechos humanos y el de ejercer control disciplinario sobre los agentes del Estado, incluidos los integrantes del ssjp. En el proceso de legitimación creciente del Estado —parte esencial de la lucha contra los grupos armados— la Procuraduría y la Defensoría habrían de jugar un papel fundamental. Sin embargo —y aunque las exigencias financieras de sus funciones respectivas no sean realmente comparables— las cifras del Cuadro 7.2 dirían que el Ministerio Público es la cenicienta del ssjp (pues el presupuesto que se le asigna no llega a 3% del total del sector).

Un estudio adelantado por la Procuraduría y el Banco Interamericano de Desarrollo destaca las siguientes como principales cortapisas al buen desempeño de la entidad: i) falta de claridad sobre las funciones y alcances del Ministerio Público; ii) falta de instrumentos y herramientas para cumplir sus funciones; iii) concentración de funciones y procesos en el nivel central; iv) escaso peso de la planeación y el control; v) atraso tecnológico; vi) falta de cultura organizacional reflejada en el manejo del talento humano, y vii) imagen desdibujada ante la población¹.

Entre los factores que reclaman un fortalecimiento del Ministerio Público, debe destacarse la urgencia de combatir la corrupción. Aunque el mal permea a muchos estamentos privados y oficiales, su efecto en las esferas de seguridad y justicia sin duda es particularmente nocivo. Por el carácter reservado de algunos procedimientos y el volumen de

1. Documento Conpes 3211, enero de 2003.

RECUADRO 7.2

Corrupción y compras militares en otras partes del mundo*

Según estimativos del Departamento de Comercio de Estados Unidos, los contratos del sector defensa dan origen al 50% del valor total de los sobornos que se transan en el mundo^a. Transparencia Internacional cataloga la industria militar como la segunda más propensa a la corrupción, pese a que representa menos del 1% del total del comercio mundial^b. En su Informe de 2001, esta organización destaca seis factores como causantes principales de la situación:

- La confidencialidad propia de las transacciones del sector defensa.
- Los gobiernos importadores suelen argumentar razones de seguridad nacional para justificar compras de cualquier tipo o a cualquier precio; de la misma manera, los gobiernos exportadores sostienen que su seguridad nacional implica promover su industria militar.
- Los contratos de armamento son poco numerosos pero muy costosos, lo cual hace que el pago de comisiones se constituya en un medio de competencia definitivo.
- La complejidad y heterogeneidad de los contratos hacen que las comisiones sean difíciles de detectar, más aún cuando el precio mismo de las armas varía de acuerdo con la relación política entre comprador y vendedor.
- La utilización de intermediarios o representantes por parte de las empresas productoras de armas para ocultar sobornos y evitar incriminaciones directas contra la industria en lo que denominan el “efecto avestruz”.
- La existencia de compensaciones o acuerdos de participación industrial, donde el vendedor o su gobierno se com-

prometen a invertir en un determinado sector de la economía del comprador, como parte del contrato de compraventa de armas. Estos acuerdos complican el negocio y pueden servir como cortina de humo para cubrir los sobornos.

Por ejemplo, en noviembre de 2002 el Reino Unido se vio involucrado en un escándalo al apoyar la transacción entre British Aerospace (BAe Systems) y el gobierno de Tailandia^c. En la operación, la compañía británica vendió armas, aviones *Hawk*, fragatas y equipos antimotines por valor de 1 billón de libras esterlinas. El gobierno británico se comprometió a ayudar al gobierno tailandés para su industria agrícola y a importar más productos alimenticios de ese país. La controversia surgió porque con este acuerdo el Reino Unido violó la norma de la Unión Europea que prohibía importar pollo tailandés por contener elementos cancerígenos.

Estados Unidos es el mayor proveedor oficial de armas y controla 55% de su comercio internacional. Aunque en ese país existe una ley contra la corrupción —la *US Foreign Corrupt Practices Act* (fcpa) de 1977— el Pentágono ofrece subsidios masivos a los productores norteamericanos bajo la forma de recursos para investigación y desarrollo, créditos para exportación y promoción de las ventas en el extranjero. Estos subsidios han dado pie a un círculo vicioso de corrupción en el mercado mundial: los vendedores de otros países justifican el pago de sobornos como único medio de poder competir y sus legislaciones domésticas toleran estas prácticas, lo cual es causa de que las empresas americanas exijan más y más rigor en las normas internacionales^d.

* Transparency International e INDH 2003.

a. Catherine Courtney, *Corruption in the Official Arms Trade. Policy Research Paper 001*, Transparency International, abril de 2002.

b. *Armaments, Disarmament and International Security. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Yearbook*, Oxford OUP, 2001, p. 334. Citado en: Catherine Courtney, *Ibid.*, p. 8.

c. Anthony Barnett, “UK forges E1bn secret arms deal with Thailand”, *The Observer*, noviembre 10 de 2002. www.guardian.co.uk, abril 8 de 2003.

d. Frank Vogl, “Bribery and Corruption Still Rampant in Global Arms Trade”, en *Earth Times*, marzo de 2001. www.globalpolicy.org/security/index.htm.

recursos que manejan las entidades del Sistema —en especial las de la fuerza pública (Cuadro 7.2)— la corrupción no es fácil de desterrar (Recuadro 7.2). Por eso, uno de los principios de la política de defensa y seguridad democrática es la transparencia en el gasto (Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, 2003:19).

6. Investigación criminal

Existen distintos modos de definir y medir la impunidad. Cuando los ciudadanos ni siquiera se toman el trabajo de denunciar los delitos, estamos probablemente ante una muestra de desconfianza en la justicia penal; con este criterio, y a partir de la Encuesta Nacional de Hogares de 1995, la impunidad estaría por encima de 80%; según Garay la cifra se ubicaría en un 65% (2002: xvi) y Rubio, por su par-

La ley prevé la reserva de identidad para fiscales y jueces, durante la fase de instrucción y siempre que así lo decida la Fiscalía previo concepto favorable del Ministerio Público, en procesos por secuestro, terrorismo, narcotráfico, lavado de activos o enriquecimiento ilícito.

te, concluye que de cada 100 delitos cometidos en Colombia, sólo 31 son denunciados, 10 son investigados, 3 llegan a juicio y sólo hay condena en uno o dos casos (1996: 18). Peor aún, la impunidad en materia grave está aumentando en vez de disminuir: si en 1975 había capturas en tres de cada cinco casos de homicidio, en 1994 la proporción había bajado a uno de cada cinco; y si en 1975 11% de los procesos por homicidio concluían en condena, en 1994 el porcentaje había caído a cuatro (Rubio, 1996).

Entre impunidad y conflicto armado hay un círculo vicioso. En un sentido, la improbabilidad del castigo es un incentivo para seguir violando la ley; en el otro sentido, la altísima criminalidad resultante del conflicto desborda la capacidad del Sistema.

El fenómeno de la impunidad tiene muchas aristas y causas muy diversas; pero entre aquellas atribuibles al ssjp, la principal sin duda alguna radica en la incapacidad que el Sistema ha demostrado para allegar las pruebas que permitan condenar al culpable. De aquí nuestra anterior insistencia en robustecer el sistema probatorio.

D. Las funciones sobredimensionadas

I. En la cooperación internacional

Colombia ha contado con la solidaridad y el apoyo generoso de distintos países y organismos internacionales en los intentos diversos de poner fin a su conflicto armado. Parte esencial de este apoyo ha sido la asistencia militar y de justicia, en su gran mayoría proveniente de Estados Unidos. En el marco de una alianza estratégica y duradera, tal ayuda ha sido decisiva para contener la insurgencia y avanzar hacia objetivos comunes tan valiosos como mantener la democracia, combatir la delincuencia transnacional, velar por los derechos humanos o preservar la tranquilidad y la seguridad hemisféricas.

Con todo, e igual que en cualquier alianza, cada socio tiene su orden de prioridades y esto acarrea tensiones de distinta índole. En el evento de una alianza asimétrica y desde el punto de vista del socio minoritario, el riesgo básico consiste en que las prioridades del socio mayoritario resulten sobredimensionadas y en que una cuota excesiva de sus propios y limitados recursos acabe por dedicarse a las metas estipuladas por el otro.

La vinculación inicial de Estados Unidos al conflicto colombiano se dio en el marco de la Guerra Fría y giró en torno a la ya dicha “doctrina de seguridad nacional”. Con el fin de la bipolaridad y la consolidación de Estados Unidos como hegemonía mundial, se produjeron tanto un cambio de sus prioridades en Colombia como un creciente nivel de atención e injerencia en el conflicto. Las nuevas o acentuadas prioridades son sobre todo el narcotráfico, los hidrocarburos y el terrorismo, hacia las cuales se ha reorientado la ayuda y hacia las cuales —también— se han venido sesgando los esfuerzos del Estado colombiano.

a. Narcotráfico

Según dirá el Capítulo 13, entre droga y conflicto armado existe una relación muy estrecha pero muy compleja. Por ahora recordemos cómo la droga ha sido un poderoso motor de expansión y degradación de la lucha armada, y cómo la solución del conflicto pasa por la política antidrogas. Pero

con igual claridad hay que advertir cómo, en la jerarquía de urgencias del Estado colombiano, la primera no es velar por que los jóvenes norteamericanos se abstengan de ingerir sustancias sicotrópicas, sino por que sus propios jóvenes no sean asesinados en vano.

Como parte de su “guerra contra las drogas”, Estados Unidos ha participado decisivamente en la lucha contra los carteles colombianos a partir de los 70. Esta presencia ha sido decisiva para librarnos de grandes criminales, modernizar los aparatos de investigación y justicia penal, y reducir la incidencia de la corrupción en el Estado. Pero también se dio la paradoja de que a lo largo de las dos últimas décadas, mientras Colombia se anotaba éxitos en la guerra de la droga, las guerrillas y las autodefensas crecieron a una velocidad sin precedentes. El esfuerzo financiero e institucional del país, con la ayuda de Estados Unidos, sin duda fue más intenso en términos de droga que de actores armados.

En fecha más reciente se ha estimado que de los 72 mil soldados capacitados para operaciones de combate, 20 mil están asignados a operaciones antinarcóticos (International Crisis Group, 2002:8). Y aunque no existen cifras sobre el número y dedicación de policías, personal del cti, fiscales y jueces dedicados a perseguir la droga, la situación quizá no sea muy distinta.

La ayuda de Estados Unidos se inició en 1986 y estuvo orientada a la asistencia jurídica y al fortalecimiento de la policía nacional. En el sector justicia los recursos de cooperación hasta 1996 se dedicaron a apoyar la creación y el fortalecimiento de la fiscalía en sus tareas de investigación. Así mismo se dio asistencia a los jueces de orden público o jueces sin rostro. Entre 1991 y 1999 en el sector justicia se invirtieron 39 millones de dólares.

El otro gran componente de la cooperación norteamericana se orientó a la policía nacional, institución que lideró la lucha contra el narcotráfico durante los 90. Entre 1991 y 2001 el monto de la asistencia a la entidad ascendió, en promedio, a 56 mil millones de pesos anuales (en pesos de 2001). Lo anterior representó 4% promedio del presupuesto ejecutado por la policía durante el mismo período (Garay, 2002: 298).

La atención prioritaria al narcotráfico se mantuvo bajo el Plan Colombia, aunque la asistencia de Estados Unidos se reorientó hacia el fortalecimiento de la capacidad combativa

de la fuerza pública; cerca del 80% de los aportes se invirtieron en el componente militar y de policía (Cuadro 7.3). Sobresale la creación del Batallón Antinarcóticos dentro del ejército, cuando hasta entonces la ayuda se había concentrado en la policía nacional.

Cuadro 7.3 Destinación del aporte de estados unidos al plan colombia (millones de dólares de 2001)

Lucha antinarcóticos	634.5
Batallón Antinarcóticos	416.9
Interdicción	101.8
Policía	115.6
Fortalecimiento institucional y desarrollo social	224.0
Desarrollo alternativo	64.5
Desplazados	37.5
Derechos humanos	51.0
Reforma a la justicia	13.0
Fortalecimiento del Estado de derecho	55.0
Paz	3.0
Total ayuda a Colombia*	858.5

* No incluye recursos de los programas corrientes de cooperación.

Fuente:
Departamento Nacional de Planeación, 2001.

El nuevo paquete de ayuda contra las drogas, denominado Iniciativa Regional Andina (ira), incluye recursos para Colombia del orden de 860 millones de dólares. Tres cuartos de éstos —cuya ejecución se concretará durante 2003— se orientan a fortalecer la fuerza pública. Para 2004, el presidente Bush solicitó al Congreso 574,6 millones de dólares de asistencia a Colombia; el componente antinarcóticos seguirá siendo parte de la ira, por un valor de 463 millones para Colombia; los 110 millones de dólares restantes irán al ejército para operaciones antiterroristas y la protección de infraestructura crítica².

b. Petróleo

Para controlar la voladura de oleoductos y el robo de hidrocarburos, en 2002 el Congreso de Estados Unidos destinó 100 millones de dólares al batallón del ejército que protege

el oleoducto Caño Limón-Coveñas en el departamento de Arauca. Aunque los recursos son significativos, el Estado colombiano debe cumplir con un plan de inversión acordado con el donante, lo cual implica sustraer esfuerzos de otros programas. También al escoger dos territorios estratégicos para la industria petrolera —las de Arauca y sur de Bolívar— como primeras “zonas de rehabilitación y consolidación”, el gobierno actual está ratificando la prioridad de este objetivo.

c. *Terrorismo*

Las Farc, el ELN y las AUC figuraban ya entre las organizaciones que el Departamento de Estado consideraba “terroristas”, cuando los sucesos del 11 de septiembre hicieron de ésta la gran prioridad de la política norteamericana. Y aunque Colombia por supuesto tiene un interés genuino en esta área, su ángulo no coincide del todo con el de Washington.

En efecto, la expresión “terrorismo” se ha aplicado a una amplia gama de violencias políticas, que van desde la *jihad* internacional de extremistas islámicos hasta campañas de resistencia adelantadas por grupos armados ilegales, tanto dentro como fuera de las fronteras estatales (Cope, 2002). Para Estados Unidos, la amenaza terrorista proviene básicamente de la primera categoría, en tanto las Farc, el ELN y las AUC se aproximarían más a la segunda. Sin perjuicio de esta distinción, los gobiernos Pastrana y Uribe lograron persuadir a Washington de que su asistencia militar pueda emplearse en acciones directas contra la guerrilla y las autodefensas, dada su condición oficial de “terroristas”.

2. Cuidado de la infraestructura

Las guerrillas dirigen parte de su esfuerzo bélico contra la infraestructura de puentes, torres de energía, acueductos y oleoductos. También atacan contra la seguridad vial con las llamadas “pescas milagrosas” y los peajes que, al igual que las autodefensas, erigen en distintas carreteras. La respuesta del Estado ha sido destinar buena parte del limitado recurso humano a proteger la infraestructura y a patrullar las vías troncales —con cierto grado de éxito sin duda, pero distraendo personal que podría ser usado en tareas de combate.

3. Funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares

Como señalan Hoffman y Morrison (1992), en el marco del esfuerzo contrainsurgente es preciso contar con normas que permitan la actuación contundente de la fuerza pública. En un Estado de derecho, por supuesto, tales disposiciones deben estar en concordancia con la Carta política y los tratados internacionales vigentes (Recuadro 7.3).

De acuerdo con el ejemplo de varios predecesores, los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe han insistido en la necesidad de proporcionar facultades de policía judicial a las FF.MM. Por iniciativa gubernamental, el Congreso aprobó la ley 684 de 2001 referente al sistema de seguridad y defensa nacional; sin embargo la Corte la declaró inexecutable en sentencia C-251 de 2002. Bajo el estado de conmoción interior al principio de su gobierno, el presidente Uribe emitió el decreto 2002 de 2002 que le otorgaba facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares. Sin embargo la Corte Constitucional lo declaró inexecutable en lo atinente a las detenciones preventivas, la confiscación de medios de comunicación, el registro de bienes y la captura administrativa bajo la fórmula de retención transitoria por parte de la autoridad militar.

Al momento de escribirse este Informe, el Congreso da trámite a un proyecto de reforma constitucional que modifica los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución. La reforma concede a las FF.MM. las facultades de policía judicial de manera explícita para que, bajo la coordinación de la Fiscalía, cumplan funciones operativas de apoyo, de protección y auxiliares en lugares donde no sea posible el acceso de funcionarios de policía judicial. La reforma también permite interceptar o registrar la correspondencia y otras formas de comunicación privada, llevar a cabo detenciones y registros domiciliarios sin previa orden judicial, y ordenar que los habitantes de ciertas regiones registren su lugar de residencia.

Pese a la insistencia de los gobernantes, hay quienes piensan que la eficacia de la acción militar no mejoraría mucho con instrumentos de carácter legal:

- Evocan al efecto la experiencia del “Estado de sitio” que en incontables veces acudió a drásticas medidas legales sin que en nada inclinara la balanza militar a favor del Estado entre los años 50 y el final de los 80.

- También hacen notar que al Ejecutivo no le faltan facultades legales ya de por sí severas y que la Corte ha declara-

RECUADRO 7.3

Legislación antiterrorista*

Después de los atentados del 11 de septiembre, varios países han expedido leyes antiterroristas que en general comparten unos mismos lineamientos. Entre los principales temas contemplados están: extradición, régimen de asilo, financiación de los grupos terroristas, lavado de dinero y activos, y control de las comunicaciones por parte de agencias de inteligencia.

Este tipo de legislaciones ha despertado gran controversia porque tienden a vulnerar derechos civiles tan importantes como la privacidad, la libre circulación o la presunción de inocencia, con el argumento de que el interés colectivo o nacional deba prevalecer sobre derechos individuales.

Entre los regímenes especiales más destacados se encuentra el de Estados Unidos, donde la llamada *Patriot Act* facultó a las agencias de inteligencia, de investigación y de policía para interceptar comunicaciones, acceder a información confidencial e incluso arrestar a ciudadanos extranjeros sin una orden judicial.

Siguiendo el tono de la ley americana, el Reino Unido da más poderes a los cuerpos de seguridad para obtener información dentro de procesos o indagaciones en curso, o para iniciar operaciones de vigilancia sin motivo aparente. Uno de los puntos más controvertidos es la facultad para arrestar a cualquier extranjero sospechoso de actividades terroristas sin la orden judicial pertinente. Para armonizar esta disposición con la Convención europea de derechos humanos, fue necesario declarar el estado de emergencia y dejar esta facultad extraordinaria bajo la supervisión de la *siac*.

Los estatutos antiterroristas de Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido han recibido fuertes críticas por cuanto no determinan un organismo que controle a las entidades facultadas para adelantar las acciones previstas. Tampoco proveen ningún mecanismo para proteger la información personal y la privacidad.

Por su parte, la ley francesa sobre “seguridad cotidiana” (estatuto antiterrorista), también refuerza el control de las comunicaciones y de la información, restringe los derechos de reunión, hace más fuertes los controles migratorios y otor-

ga facultades de policía judicial a los guardianes de paz (policías auxiliares de la policía nacional). Es notable el poder otorgado al fiscal en la lucha contra el terrorismo, especialmente en su facultad para expedir órdenes de registro y arresto extraordinario. Una situación similar se encuentra en la legislación canadiense, donde el fiscal general es quien conoce y autoriza todos los procesos relacionados con terrorismo. Esta ley, a pesar de permitir arrestos sin orden judicial, establece claros límites por los cuales el arresto debe descansar sobre una firme sospecha y la situación del detenido debe ser esclarecida en un plazo de veinticuatro horas.

España, a través de la Constitución y leyes orgánicas, ha estructurado un sistema normativo contra el terrorismo que permite restringir los derechos civiles del ciudadano. La ley contempla la *detención preventiva* de un sospechoso, que puede quedar incomunicado por 72 horas prorrogables por 48 horas más, hasta que el juez califique su situación. Así mismo permite que, además del juez, el Ministerio del Interior y el director de Seguridad del Estado puedan ordenar la detención y revisión de la correspondencia y comunicaciones de los sospechosos de terrorismo.

En el ámbito latinoamericano se destaca la ley argentina. Allí, la Procuraduría General juega un papel muy importante, pues es el ente encargado de ejecutar el grueso de sus disposiciones, que se refieren sobre todo al tratamiento de *informantes*, *arrepentidos* y *agentes encubiertos*, como personajes claves en la lucha antiterrorista.

Las leyes antiterroristas hacen poca o ninguna referencia a los mecanismos de control y de defensa de los derechos de los ciudadanos. No obstante, en algunos de estos países existe la figura del defensor del pueblo, cuyo rol y competencia en todo caso no es claro frente a las disposiciones extraordinarias de estas leyes.

En Francia existe el *Médiateur de la République*, órgano externo al Estado, encargado de solucionar los conflictos entre los organismos públicos y los ciudadanos, sean nacionales

o extranjeros. En la misma línea, en Gran Bretaña el *Ombudsman* parlamentario realiza investigaciones independientes sobre las quejas presentadas contra el Estado. En España, las funciones de defensa de los derechos fundamentales recaen sobre el defensor del pueblo, quien supervisa la actividad de la administración pública y sus agentes. Es una autoridad totalmente autónoma, que goza de inviolabilidad e inmunidad. La misma institución existe en Estados Unidos, donde el *Ombudsman* opera en los niveles local, estatal y federal. Finalmente, en la Unión Europea existe esta figura, para atender los reclamos contra las instituciones y órganos de la Unión.

do exequibles: restringir los derechos de circulación y residencia; exigir que determinadas personas comuniquen con antelación su voluntad de cambiar de residencia; utilizar temporalmente bienes de propiedad privada e imponer la prestación de servicios técnicos y profesionales; establecer restricciones a la radio y la televisión; someter a permiso previo o restringir las reuniones y manifestaciones; disponer, con orden judicial verbal o escrita, la interceptación de comunicaciones; ordenar, incluso sin autorización judicial, la aprehensión preventiva de personas de quien se tenga indicio de que cometieron o cometerán un delito; suspender alcaldes o gobernadores cuando contribuyan a perturbar el orden público; efectuar inspecciones o registros domiciliarios para buscar pruebas o prevenir delitos; ordenar al comandante militar que restablezca el orden en cualquier lugar del territorio y aún por encima de las autoridades civiles respectivas, y crear “teatros de operaciones”.

- Y señalan, en fin, que dedicar una fuerza militar a las tareas de policía judicial tendería a chocar con su cultura, quebrantaría la unidad de mando y podría relegar la labor de policía judicial a un plano muy secundario³.

Sea cualquiera la verdad respecto de la eficacia, hay buenas razones jurídicas para abstenerse de trasladar funciones de policía judicial a las ff mm. La Corte conceptúa que “la asignación de funciones de policía judicial a los militares está prohibida por nuestro ordenamiento jurídico”⁴ y propone dos argumentos al efecto:

- El traslado en cuestión comprometería la necesaria imparcialidad de la investigación. La policía judicial averigua, indaga y esclarece los hechos que constituyen el sustrato material de la sentencia proferida por el juez. Según la sentencia⁵, el traslado equivaldría a “confiar a un aparato institucional cuya razón se orienta al uso táctico de la fuerza que enderece esa misma razón a la libre interpretación de los hechos y de las normas con un sentido de justicia”. Las ff mm, por “su régimen propio y el contexto histórico en el que actúan, no se concilian con la independencia e imparcialidad inherentes a la policía judicial, atributos característicos de la función jurisdiccional a la cual sirve”.

* INDH 2003.

3. Corte Constitucional, sentencia C-134 de 1993.

4. Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994.

5. Corte Constitucional, sentencia C-251 de 2002.

- Aun si cursa el mencionado proyecto de reforma constitucional, quedaría en pie la violación de tratados ratificados por Colombia, como la Convención Interamericana de Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. Énfasis en conflictos sencillos

En Colombia se tiende a “judicializar” los casos más sencillos, de naturaleza privada, que podrían ser atendidos por instancias alternativas de resolución de conflictos; y en cambio se desatienden o quedan impunes los asuntos más complejos y de mayor impacto social. En materia penal, Rubio (1997: 45) califica el fenómeno como “banalización de la justicia” y lo describe como un “ocuparse de los delitos inocuos y fáciles de resolver en detrimento de los más graves, los difíciles de investigar y aclarar”.

La distorsión es todavía más clara en el área de la justicia civil. Un estudio reciente concluye que los procesos ejecu-

Sea cualquiera la verdad respecto de la eficacia, hay buenas razones jurídicas para abstenerse de trasladar funciones de policía judicial a las FF MM.

tivos, singulares, hipotecarios o prendarios constituyen 74% del total sometido a esta jurisdicción; que en 90% de los casos el demandante es una entidad financiera y 95% de ellos se falla a su favor. La justicia está virtualmente al servicio del sector financiero, y esta atención le cuesta al país 158 mil millones de pesos (del 2001), cerca de 12% del gasto total en el ramo de justicia (Garay, 2002: xvii)

5. Criminalización

El país enfrenta serios problemas de congestión en los diferentes eslabones del subsistema de justicia penal, producto de: i) una legislación que tipifica como delitos un rango excesivamente amplio de conductas y que acude demasiado a las penas privativas de libertad, como también de ii) los altos índices de criminalidad severa o de los técnicamente llamados *mala in se*. Precisamente porque no damos abasto con este tipo de delitos y ni siquiera con los “crímenes atroces” que define el derecho internacional, es necesario abordar de veras los temas de descriminalización y alternatividad penal.

E. Desarticulación y autismo institucional

Recordemos que una segunda condición para que el bien público seguridad-justicia se suministre de manera cabal es la coordinación o concertación entre las entidades del ssjp y, en especial, que las reformas en cada institución se piensen en función del conjunto. Pues bien, e infortunadamente, esta segunda condición también falta en Colombia.

I. Falta coordinación

Son varias las razones que explican la notoria falta de concertación entre las entidades que integran o mejor, que habrían de integrar los subsistemas de seguridad y de justicia, para no mencionar la coordinación entre ambos subsectores. Figuran entre dichas razones la autonomía de las ramas del poder público, el sistema de “compartimentos estancos”, la descentralización en curso desde los años 80, la diferente cultura de cada organización, la puja presupuestal, las rivalidades y demás patologías burocráticas. Sea cual sea su raíz, el problema se manifiesta tanto en el plano horizontal como en el vertical, entre entidades de un mismo orden territorial o entre entidades de distinto nivel territorial.

a. Descoordinación horizontal

La democracia implica separación entre las ramas del poder público, pero la separación no implica falta de concertación. Como reza el artículo 113 de la Carta, “Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. Y el artículo 2 hace mención explícita de la seguridad y la justicia: “son fines esenciales del Estado... proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo; garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”.

Tenemos en Colombia el Consejo Superior de Justicia Criminal y Penitenciaria, pensado como una instancia de concertación entre las entidades del subsector. El Consejo

está integrado por el Ministro de Interior y Justicia, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Director de la Policía Nacional, el Director del das y el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Como invitado permanente asiste el Director de Justicia y Seguridad del dnp y como invitado ocasional puede concurrir cualquier funcionario o ciudadano.

El único problema del Consejo es que casi nunca se reúne y cuando lo hace no decide casi nada.

En la política de defensa y seguridad democrática el gobierno reconoce que el fortalecimiento del sistema judicial está en la base de la política de seguridad democrática y es fundamental para la recuperación del imperio de la ley. Sin embargo, no contempla mecanismos precisos para la concertación entre la rama judicial y el ejecutivo. En cambio, establece el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional como la instancia donde el Presidente coordinará con los ministros y la fuerza pública la ejecución de la política (Ministerio de Defensa Nacional, 2003: 34). Así, los representantes de los componentes institucionales de la administración de justicia, del Congreso y de los órganos de control no son efectivamente incluidos en el Consejo para efectos de la coordinación de la respuesta del Estado en su conjunto.

b. Descoordinación vertical

Como apuntó el Capítulo 2 y confirmará el Capítulo 14, lo local se ha convertido en escenario decisivo del conflicto armado; y sin embargo entre los niveles de gobierno central, departamental y municipal se dan cortocircuitos que afectan la prestación del servicio justicia-seguridad.

“La Policía Nacional cumplirá... las órdenes que imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”, dice el artículo 315 de la Constitución; y “el gobernador es el agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público” (artículo 303). Pero el presidente sigue siendo responsable de “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere perturbado” (artículo 189, numeral 4).

En la vida real los comandantes de policía, más que seguir las directrices del alcalde, obedecen a la dirección nacional de la institución pues se trata, como dijimos, de un

cuerpo militarizado en su estructura y en su concepción de las líneas de mando. Esta instancia central suele tomar decisiones sin consultar con las autoridades locales y en algunos casos, en contravía de sus políticas. En consecuencia y en palabras del actual Alcalde de Bogotá, “pareciera que las posibilidades de los alcaldes y gobernadores en esta materia se redujeran a solicitar y no a ordenar como aparentemente lo establece la Constitución” (Mockus, 1997: 17).

El punto de roce entre autoridades nacionales y locales de algún modo está en que las primeras tienden a ver el problema en términos de seguridad militar y las segundas de seguridad ciudadana. Aunque no se trata de conceptos acabados y enteramente excluyentes, el Recuadro 7.4 ayuda a apreciar las diferencias entre los dos enfoques.

El primer enfoque se concentra en el conflicto armado y subraya el uso de la fuerza pública para hacer frente a los grupos ilegales, con menor énfasis sobre los instrumentos de carácter político, económico y social. El segundo enfoque mira a la criminalidad en su conjunto y subraya dos clases de medidas: las preventivas (control al porte de armas, limitación al expendio de bebidas alcohólicas...) y las de cultura ciudadana (aprendizajes para la convivencia, la conciliación y el respeto de las normas).

Si bien se ocupan de asuntos diferentes, hay zonas de intersección entre aquellos dos enfoques. Una primera intersección resulta de la compleja y debatida relación que existe entre delincuencia ordinaria y conflicto armado; hasta donde ambas patologías se crucen, las dos terapias tienden a excluirse. Una segunda viene de la llamada “urbanización de la guerra”; si ésta se diera (y si no se redujera al terrorismo urbano) la competencia entre terapias sería más intensa. La tercera tensión vendría de que en el marco de la “seguridad ciudadana” se ha hecho hincapié sobre la resistencia civil organizada, pero voluntaria, pacífica y desarmada, mientras en el enfoque de “seguridad democrática” se acentúan el apoyo a las autoridades militares, la vinculación más directa al combate (soldados campesinos) y la información motivada por recompensas.

La propia complejidad del conflicto armado; su distinta expresión en las varias regiones, ciudades y pueblos; el tinte ideológico que se insinúa bajo cada enfoque, han dado pie al aumento de los roces entre autoridades de distinto orden territorial. Y bajo estas circunstancias se ha vuelto más obvia la precariedad de las instancias de concertación

RECUADRO 7.4

Visiones alternativas de la seguridad. Hablan tres líderes

A. Política de defensa y seguridad democrática

Martha Lucía Ramírez^a

La seguridad democrática es una política integral de Estado a largo plazo para la protección de la población. Por esta razón, se ha fijado como objetivo principal el fortalecimiento del Estado de derecho en todo el territorio, que es la garantía de los derechos y libertades del ciudadano.

La vigencia del Estado de derecho a su vez depende del fortalecimiento de la autoridad democrática. De que las instituciones y los gobernantes puedan ejercer libremente su autoridad sin temor a amenazas, de que impere la ley en todo el territorio, y de que los ciudadanos participen activamente en los asuntos de interés común.

Este propósito no entiende la seguridad en primera instancia como la seguridad del Estado, como ocurría en las viejas concepciones de “seguridad nacional”, ni tampoco como la seguridad del ciudadano sin el concurso del Estado, que es el único llamado a proteger a la población, sino como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad. La seguridad democrática se funda así en tres pilares:

- La protección de los derechos de todos los ciudadanos, independientemente de su sexo, raza, origen, lengua, religión o ideología política.
- La protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas.
- La solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía en defensa de los valores democráticos.

Protección a todos por igual

De esta manera, la seguridad democrática apela a los valores fundamentales de la democracia. Si todas las personas son iguales ante la ley, todas merecen la misma protección por parte

del Estado, trátase de quien se trate. Cuando el Estado protege sin distinción a un campesino, a un empresario, a un sindicalista o a un defensor de derechos humanos, no está haciendo otra cosa que cumplir con su función más elemental, como lo señala la Constitución: “Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia”. La igualdad ante la ley como principio organizador de la democracia no sólo impone obligaciones al Estado, sino también crea oportunidades de reafirmación democrática para el ciudadano.

La obligación de proteger a la población trasciende la coyuntura actual o incluso cualquier eventual negociación con las organizaciones armadas ilegales. Mientras no se fortalezca la autoridad de las instituciones democráticas en todo el territorio, habrá organizaciones, grupos o personas que —aduciendo o no motivos políticos— continuarán sirviéndose de los vacíos de autoridad para ejercer su dominio arbitrario sobre la población, extorsionar a cambio de *protección* y lucrarse del narcotráfico.

La autoridad y los derechos

Existe una relación directa entre los vacíos de autoridad democrática y la protección de los derechos humanos. A diferencia de lo ocurrido en otras partes del continente, donde la población sufrió los abusos de un excesivo poder coercitivo del Estado, los derechos de los colombianos se ven amenazados fundamentalmente por la incapacidad de la democracia colombiana de afirmar la autoridad de sus instituciones sobre la totalidad del territorio. En la última década, a pesar de la profundización y extensión en el alcance de la democracia que logró la Constitución política de 1991, se erosionó de manera acelerada la autoridad de las instituciones, por causa del impacto de las organizaciones armadas ilegales. De la mano del narcotráfico, estas organizaciones destruyen el orden legal, abriendo espacios de impunidad no sólo a sus actividades delictivas, sino a todo tipo de criminalidad.

a. Ministra de Defensa de Colombia.

El fortalecimiento de la autoridad democrática es, por esta razón, la condición necesaria para garantizar el respeto a los derechos humanos. Más que máximas de comportamiento, éstos son fundamento del ordenamiento constitucional. Su vigencia requiere ante todo de la plena soberanía democrática y de la capacidad del Estado de hacer prevalecer el orden jurídico en todo el territorio.

El pleno respeto a los derechos humanos y su efectiva materialización, a la vez condición fundamental y objetivo de la democracia, depende también de la eficiencia del proceso político, de la efectividad de las leyes y las instituciones y la participación activa de los ciudadanos en la democracia.

Fortalecimiento del Estado y participación ciudadana

Por ello, la participación ciudadana y su apoyo a las instituciones democráticas es un elemento esencial del fortalecimiento del Estado de derecho. La cooperación de los ciudadanos reposa, más que en un deber de obligatorio cumplimiento, en el principio de solidaridad sobre el que se funda el Estado social de derecho. Si la seguridad individual depende del fortalecimiento del Estado de derecho y el fortalecimiento de éste depende de la participación ciudadana, es evidente que la seguridad no es sólo responsabilidad del Estado, sino de toda la ciudadanía. Es producto del esfuerzo colectivo de toda la sociedad.

El fortalecimiento del Estado de derecho requiere no sólo de unas instituciones efectivas, una activa participación ciudadana y un orden jurídico fuerte que respalde el ejercicio de los derechos y libertades. Supone, igualmente, que todas las acciones del Estado estarán sujetas a ese orden. La seguridad de los colombianos se restablecerá de acuerdo con la ley y dentro del mayor respeto a los derechos humanos y al marco democrático, que a su vez se fortalecerá en la medida en que haya mayor seguridad.

Para cumplir con el objetivo de fortalecer el Estado de derecho, es entonces necesario consolidar el control estatal so-

bre la totalidad del territorio. Sin este control por parte del Estado no es posible garantizar el buen funcionamiento de la justicia, entorpecida en muchas regiones del país por la intimidación de la que son víctimas fiscales, jueces y demás autoridades; y sin la plena vigencia de la ley, la población, expuesta a las amenazas y al dominio arbitrario de las organizaciones armadas ilegales, pierde el ejercicio de sus derechos y su libertad.

Para consolidar el control territorial de manera efectiva, es necesaria una estrecha coordinación entre todas las entidades del Estado. La verdadera seguridad depende no sólo de la capacidad de la fuerza pública de ejercer el poder coercitivo del Estado. Ésta actuará contra las organizaciones terroristas con absoluta determinación, llámense como se llamen, observando los principios de eficiencia, transparencia, austeridad y juridicidad que guían todas las actuaciones del Estado. Pero la responsabilidad por la seguridad de los ciudadanos no sólo depende de la fuerza pública, sino también de la capacidad de todas las entidades del gobierno y de las otras ramas del poder, en particular de la administración de justicia, de contribuir dentro de sus competencias a la consolidación del control territorial.

Por otra parte, la diversidad de factores que afectan la seguridad, la descomposición de las mismas organizaciones armadas ilegales y su frecuente fusión con la delincuencia organizada, así como la variedad de fuentes de riqueza que alimentan estas organizaciones, impiden que se trasladen soluciones de un lugar a otro del territorio nacional, sin adecuarlas a las particularidades locales. Por ello, las autoridades locales compartirán con el gobierno nacional la responsabilidad de diseñar y poner en marcha planes de acción que se ajusten con sus necesidades específicas.

Soberanía democrática contra el terrorismo

En el escenario internacional, como en el local, la seguridad democrática busca aplicar el principio de corres-



ponsabilidad para enfrentar las principales amenazas de hoy: el terrorismo y el negocio mundial de las drogas. Para derrotar el terrorismo no hay soberanía de naciones, sino soberanía democrática. Las organizaciones armadas ilegales colombianas han hecho de los civiles su principal blanco, mediante el uso de armas no convencionales y de atentados premeditados. Pero la lucha contra el terrorismo rebasa el territorio de Colombia, como de todos los Estados, y requiere de un esfuerzo multilateral. En concordancia con la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se deben cerrar todos los espacios que permitan la financiación, el movimiento y la actuación de los grupos terroristas, a través de una cooperación internacional sin demoras y sin obstáculos.

Al igual que el terrorismo, el problema de las drogas ilícitas es transnacional: su solución no se puede limitar al territorio de un solo país. Por ello desde hace más de una década Colombia exige en foros internacionales un compromiso más eficaz por parte de la comunidad internacional para resolver el problema mundial de este negocio en todas y cada una de sus manifestaciones.

El terrorismo y el negocio de las drogas ilícitas son parte de una serie de graves amenazas para la seguridad de los ciudadanos, de la democracia y de los intereses vitales de la nación, ligadas entre sí y con frecuencia de carácter transnacional. Las siguientes no son los únicos peligros que enfrenta la democracia colombiana (la corrupción, por ejemplo, es una intimidación grave y será combatida con toda firmeza), pero constituyen un riesgo inmediato:

- El terrorismo
- El negocio de las drogas ilícitas
- Las finanzas ilícitas
- El tráfico de armas, municiones y explosivos
- El secuestro y la extorsión
- El homicidio

Para contrarrestar estas amenazas y cumplir con el objetivo de reforzar el Estado de derecho en todo el territorio, la seguridad democrática establece unos objetivos estratégicos para alcanzar:

- Consolidación del control estatal del territorio
- Protección de la población

- Eliminación del negocio de drogas ilícitas en Colombia
- Mantenimiento de una capacidad disuasiva
- Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas

Para cada uno de estos objetivos corresponden unos específicos (recuperación de la presencia de la fuerza pública en todos los municipios, incremento de la judicialización de delitos de alto impacto social, reducción del número de secuestros y de homicidios, prevención del desplazamiento forzoso, interdicción del tráfico de drogas e insumos, y protección de las fronteras terrestres, entre otros), que sirven a su vez de base para elaborar unos indicadores de impacto y de gestión que evaluarán el cumplimiento de los objetivos estratégicos, hacer los ajustes necesarios a las políticas y crear mecanismos de rendición de cuentas y delimitación de responsabilidades.

Líneas de acción de la seguridad democrática

La seguridad democrática desarrollará seis líneas de acción para cumplir con los objetivos estratégicos:

i) *Coordinar* la acción del Estado. Un Consejo de Seguridad y Defensa Nacional coordinará las políticas nacionales; consejos locales de seguridad, con la asesoría del sector académico y privado, lo harán en sus áreas de jurisdicción. En el campo operativo, estructuras de apoyo interinstitucionales, compuestas por la fuerza pública, los organismos de investigación y control del Estado y las autoridades judiciales, garantizarán la coordinación sobre el terreno entre las entidades del Estado y la protección de la justicia, para asegurar la judicialización de los delincuentes. El Ministerio de Defensa asegurará la coordinación entre la fuerza pública y las demás entidades. La junta de inteligencia conjunta, por su parte, coordinará la inteligencia estratégica.

• *Fortalecer* las instituciones. El fortalecimiento institucional es la condición necesaria para la consolidación del control territorial y la protección de la población. No sólo las Fuerzas Militares y la policía nacional, sino en particular el sistema judicial, la capacidad del Estado de recolectar inteligencia e información y las finanzas públicas que sostendrán la política de seguridad, serán fortalecidas.

- *Consolidar* el control del territorio nacional. Un ciclo gradual de recuperación y consolidación restablecerá paulatinamente un clima de seguridad sobre todo el territorio. El ciclo comprende tres fases: la recuperación, el mantenimiento y la consolidación del control estatal del territorio. La fuerza pública iniciará el proceso, donde sea necesario, asegurando su presencia permanente y definitiva en las cabeceras municipales. Unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos (soldados que prestan su servicio militar en sus lugares de residencia) y carabineros de la policía nacional asegurarán posteriormente el mantenimiento del control territorial, de manera que los proyectos de consolidación integral de la tercera fase, en los que participarán todas las entidades del Estado, sean ejecutados cuando exista el suficiente control. Así se evitará que éstos sean objeto de amenazas y extorsión por parte de las organizaciones armadas ilegales, como ha ocurrido en el pasado. La seguridad democrática sienta igualmente unas líneas de acción para el mantenimiento de la seguridad en las ciudades.

La eliminación del negocio de las drogas ilícitas depende, asimismo, de la consolidación del control territorial. Para desarticular las organizaciones terroristas y de narcotráfico también es necesario desarticular sus finanzas. La ley de extinción de dominio y los controles impuestos a las regalías, entre otras medidas, reducirán los recursos de que disponen estas organizaciones para delinquir.

- *Proteger* los derechos de los colombianos y la infraestructura de la nación. El fortalecimiento del Estado de derecho en todo el territorio nacional es el mecanismo fundamental para proteger las vidas y derechos de los ciudadanos. Puesto que muchos colombianos requieren de atención especial, por ser víctimas inmediatas de las organizaciones armadas ilegales, la seguridad democrática comprende una serie de políticas especiales, diseñadas en conjunto por diferentes entidades del gobierno, para proteger: i) a las personas en situación de riesgo; ii) a las víctimas del desplazamiento forzoso; iii) contra el terrorismo; iv) contra el secuestro y la extorsión; v) a los niños combatientes y desmovilizados; vi) contra el reclutamiento de niños y jóvenes; así como políticas para vii) la infraestructura económica, y viii) a la red vial.

- *Cooperar* para la seguridad de todos. La seguridad democrática promueve la cooperación voluntaria y patriótica de los ciudadanos, en aplicación del principio de solidaridad, para que cada ciudadano contribuya a la prevención del terrorismo y la delincuencia. Para ello se han constituido redes de cooperantes que voluntaria y desinteresadamente cooperan con las autoridades, participando en programas de cultura para la seguridad y brindando información para prevenir el delito. De manera complementaria, se ofrecerán recompensas a aquellas personas que, como informantes de los organismos de seguridad del Estado, den a conocer información que conduzca a la captura de terroristas. Dado el carácter transnacional de las principales amenazas, la seguridad democrática busca también la cooperación internacional, de acuerdo con el principio de corresponsabilidad.

- *Comunicar* las políticas y acciones del gobierno. Puesto que el terrorismo es un método de violencia política que explota la comunicación para sembrar el terror y el desconcierto, la divulgación permanente de información sobre los propósitos y resultados de la seguridad democrática es una prioridad. De igual modo, se promoverá la reflexión por parte de los medios de comunicación acerca de cuál debe ser su papel en una democracia amenazada por el terrorismo. Por otra parte, la seguridad democrática comprende también un esfuerzo de diplomacia pública en el exterior, para explicar el carácter particular de la problemática colombiana dentro del contexto latinoamericano y fortalecer el apoyo de la comunidad internacional, imprescindible para lograr la protección de todos los ciudadanos.

Seguridad e iniquidad

La seguridad no será la única preocupación del gobierno nacional, pero sí la primera. No hay mayor iniquidad en Colombia que en el acceso a la seguridad: son los más pobres quienes están menos protegidos, son desplazados de sus tierras y sufren en carne propia el terror de las organizaciones armadas ilegales. De la seguridad depende no sólo la protección de sus derechos y libertades. El desarrollo económico y las posibilidades de empleo están igualmente sujetos a que reine un clima de seguridad que permita la inversión, el comercio y el gasto de los recursos municipales en beneficio de

la comunidad, que son todos objeto de la depredación permanente de las organizaciones armadas ilegales.

Además de fomentar las oportunidades económicas, la seguridad fortalece la integración de la sociedad y las posibilidades de que los ciudadanos, en especial los menos favorecidos, asuman la responsabilidad de los asuntos de la comunidad, en la medida en que puedan participar sin temor en la toma de decisiones políticas, en la fiscalización de sus gobernantes y en la promoción de proyectos productivos propios. La seguridad favorece así el *empoderamiento* de los ciudadanos, que es la concreción de la autonomía y la responsabilidad implícita en sus derechos y en su igualdad ante la ley; y el *empoderamiento* de los ciudadanos a su vez contribuye a la seguridad, en la medida en que fomenta el sentimiento de pertenencia y de participación en el desarrollo de un proyecto común.

El gobierno tiene tanta generosidad para albergar a los que desistan la violencia, como firmeza para derrotar el terrorismo. Quienes quieran hacer la paz con el Estado colombiano tienen la oportunidad de hacerla rápidamente, acogiéndose a la política de desmovilización. Hay toda la disposición por parte del Estado de acoger a todos aquellos que renuncien a la violencia, de darles todas las garantías de seguridad y las oportunidades de educación para que se reintegren a la sociedad.

El gobierno nacional mantiene a la vez abierta la puerta a una negociación con aquellos grupos que se decidan a participar en la vida democrática, con la condición de que cumplan un estricto cese de hostilidades. La consigna del gobierno es: urgencia para el cese de hostilidades, paciencia para la negociación y el desarme. Quienes se reintegren a la sociedad y la vida democrática tendrán todas las garantías para ejercer la política que merece el disidente dentro de la democracia.

B. Resistencia civil, fortalecimiento del Estado y construcción de ciudadanía

Antanas Mockus^b

La seguridad y la justicia son bienes públicos cuya consolidación depende tanto de la acción estatal como del comporta-

miento ciudadano. Una política de seguridad basada tan sólo en instrumentos coercitivos podría carecer de efectividad en el control de las actividades delictivas y de fenómenos tan inciertos como el terrorismo. Con lo anterior no se está subestimando la necesidad de fortalecer al Estado y de desarrollar el sistema judicial colombiano, sino que se hace hincapié en la importancia de acompañar estos procesos con una transformación del comportamiento ciudadano. Sin la cooperación ciudadana —desde la denuncia oportuna hasta el apoyo a la autoridad estatal— resulta imposible que el Estado garantice la seguridad.

Para que la seguridad sea un bien público es fundamental afianzar la delegación del monopolio del uso de la fuerza en un Estado legítimo. Esto implica una acción colectiva dentro de la propia sociedad civil orientada por la cooperación voluntaria con las autoridades estatales, la adhesión a la ley y a los mecanismos democráticos, y la renuncia a la utilización de violencia. En la situación que atraviesa Colombia —en la cual vivimos las consecuencias del conflicto armado y de altos índices de criminalidad e impunidad— es necesario evitar soluciones de corto plazo y respuestas ilegales a la violencia que, además de coartar los derechos y libertades democráticos, generan inestabilidad y mayores costos para la sociedad. Frente al conflicto armado es preciso superar las tentaciones del autoritarismo y de la justicia privada para avanzar en la construcción de un Estado social de derecho.

La resistencia civil promovida en Bogotá —además de constituir un camino pacífico y legítimo a través del cual los civiles pueden expresar sus sentimientos de indignación y de solidaridad— es una iniciativa encaminada a responder a la destrucción y a la violencia mediante la construcción. Puede convertirse en el núcleo de una estrategia integral de seguridad que busca acabar —preferiblemente por la vía de la pedagogía y del control social— con todas las formas de violencia, chantaje y corrupción. La resistencia civil es un proceso de construcción de ciudadanía que fomenta la resolución pacífica de conflictos, la formación de una cultura de la legalidad y la adopción de procedimientos democráticos.

La crisis que vive hoy Colombia puede ser en parte entendida como resultado de la propagación de una *cultura del atajo*

b. Alcalde de Bogotá.

en nuestra sociedad. En el caso de los grupos armados ilegales esto ha sido formulado como “la combinación de todas las formas de lucha”, estrategia que encontró su sustento en ideologías leninistas y que ha sido apropiada por todos los actores del conflicto. La utilización de la violencia es un *atajo* frente a la persuasión, frente al logro económico por medio del trabajo y frente al cambio social o político con mecanismos democráticos. Asimismo, la corrupción, el narcotráfico y en general los comportamientos en donde se viola la ley como un medio para alcanzar cierto resultado, son todos *atajos* que pueden favorecer la utilización de violencia y que perjudican a la sociedad y al Estado. En estos términos, el principal objetivo de la resistencia civil es fomentar una cultura de la legalidad en donde el respeto a los medios legítimos prevalezca sobre el resultado inmediato y en donde las tensiones entre la ley y la moral o entre la ley y la cultura sean resueltas a través procedimientos democráticos.

Los puntos cardinales de nuestra propuesta de resistencia civil son cuatro. En primer lugar, se promueve la idea de que *el fin no justifica los medios*. En Colombia existe una gran motivación al logro pero no se ha inculcado suficiente respeto por las restricciones y las reglas que deben ser observadas para alcanzar dichos fines. La resistencia civil, en tanto construcción de ciudadanía, defiende la consecución de resultados siempre y cuando se empleen los medios adecuados, esto es, se cumplan los deberes ciudadanos y se respeten los derechos de los demás.

Un segundo principio fundamental es el fortalecimiento de la administración de justicia y la consecuente renuncia a *ejercer justicia por mano propia*. Uno de los pilares del Estado moderno es la consolidación de un monopolio del uso de la fuerza fundado en un marco institucional y regulado mediante la separación de los poderes públicos y las demás provisiones hechas en la ley y en la Constitución. Cuando se ejerce justicia por mano propia las garantías desaparecen y sólo quien tiene suficiente fuerza o poder económico puede acceder ella. Así, uno de los elementos cruciales para hacer frente a la utilización indiscriminada de violencia es el de fortalecer la administración legítima de la justicia, lo cual implica la adhesión y el apoyo de la sociedad civil al Estado. Por lo demás, la histo-

ria de Colombia confirma el hecho de que las respuestas violentas irregulares a los grupos armados sólo propician un ciclo de violencia de difícil superación.

Un tercer elemento esencial es el reconocimiento de que *los derechos individuales se alcanzan mediante el cumplimiento de los propios deberes*. Con esto se plantea la interrelación básica entre derechos y deberes: además de las garantías que debe proporcionar el Estado, el cumplimiento de los deberes ciudadanos fortalece la validez de los derechos individuales. Una sociedad no puede pretender alcanzar la plenitud de sus derechos sin formar una ciudadanía que cumpla con sus deberes. El derecho a la vida y el derecho a la seguridad, por ejemplo, están estrechamente relacionados con el cumplimiento del deber en cuanto al colaborar con el funcionamiento de la administración de justicia.

Finalmente, la resistencia civil debe estar orientada por una *pacífica voluntad ciudadana*. La ciudadanía no debe permanecer pasiva en la construcción de la sociedad ni mantenerse indiferente ante la violencia, pero es fundamental que ésta actúe y responda de manera pacífica. En una democracia existen mecanismos para resolver los conflictos pacíficamente, sin ejercer presiones indebidas y menos aún atentar contra la vida de los demás. En suma, con la pacífica voluntad ciudadana se promueve el rechazo a la utilización de la violencia a través de la denuncia, la protesta y el control social, y se busca la adhesión a la ley y a los procedimientos democráticos para avanzar en la construcción de una sociedad más justa y pacífica.

Los logros de Bogotá en los últimos años son ejemplo de una adopción de políticas públicas fundada en la promoción del cumplimiento voluntario de deberes y en una acción estatal eficiente, transparente y responsable. El índice que relaciona longevidad, educación e ingreso económico ha aumentado de 0,81 a 0,85. Las tasas de mortalidad infantil y materna también han descendido sensiblemente en la última década. El fortalecimiento institucional y la formación de cultura ciudadana han permitido una reducción contundente de muertes violentas en Bogotá. Se ha sostenido una tendencia a la disminución desde 1993, cuando se presentaron 80 homicidios por cada 100 mil habitantes, a 2002 cuando se registró una tasa de 28. Las muertes en accidentes de trán-

sito también se redujeron en 49% durante los últimos ocho años. En cuanto a la prevención de lesiones por pólvora, se dio una disminución de 262 lesionados en 1995 a 61 en las temporadas 2002-2003. El desarrollo de estas iniciativas ha ayudado a legitimar el papel de Estado como garantía del derecho a la vida y ha mostrado la importancia de la construcción de ciudadanía —por la vía de la cultura ciudadana y de los mecanismos de descentralización y participación— para la el éxito de las políticas públicas.

C. Cero tolerancia con la impunidad

Enrique Peñalosa^c

La calidad de vida, la seguridad, la justicia y el progreso de los colombianos dependen fundamentalmente de la capacidad de su Estado para proveérselos. Es indispensable tener un Estado legítimo y un compromiso firme con la construcción de una sociedad más igualitaria. Ese Estado debe cumplir de manera eficiente con sus tareas y permitir que los colombianos inviertan, ganen y generen empleo.

El mayor obstáculo para nuestro progreso es nuestra tolerancia con la impunidad. Y nuestro mayor desafío consiste en fortalecer nuestros compromisos individuales y colectivos con una sociedad más igualitaria. Para vencer ese obstáculo y superar con éxito ese desafío, necesitamos de mayor legitimidad tanto del Estado como de las instituciones privadas. Sólo un Estado más legítimo, fuertemente apoyado por sus ciudadanos, es capaz de vencer la tolerancia con la impunidad y construir una sociedad mejor. Sólo una sociedad que se siente realmente unida por lazos de confianza y solidaridad, y no sólo por razones de subsistencia y conveniencia, es capaz de consolidarse democrática y económicamente.

Disminuir la desconfianza ciudadana y la falta de legitimidad institucional requiere reconocer nuestros logros y tener una actitud más proactiva frente a nuestros desafíos. No es cierto que vivamos en el país más corrupto del mundo. Tenemos menos corrupción que países más pobres y más ricos que el nuestro. Somos los campeones mundiales en captura y cas-

tigo de peces gordos en materia de corrupción. No es cierto que seamos los más pobres. Tenemos logros sociales sostenidos en educación, salud, calidad de vida y bienestar social, superiores a la mayoría de países con nuestro mismo nivel de desarrollo económico. Lo que sí tenemos es peores índices de inseguridad, delincuencia e impunidad.

Economía de mercado: beneficios y riesgos

Tenemos que entender mejor los beneficios y riesgos de la economía de mercado. Nuestro problema no es que haya ricos sino que hay muy pocos; tampoco que quienes invierten en un negocio ganen, sino que no ganen suficiente y no puedan reinvertir para generar más empleo; no es cierto que tengamos una clase rica mayoritaria que vive a expensas de los más pobres. Los impuestos en Colombia los pagan los más ricos, que son una minoría, y el Estado los invierte casi en su totalidad en los más necesitados, que son la mayoría. Tenemos un sistema de subsidios cruzados donde los más pudientes pagan aportes por encima del costo de los servicios públicos para que los menos pudientes paguen menos del costo y sean subsidiados. Es por esa eficaz redistribución de recursos y bienestar que hace el Estado que tenemos mejores logros e indicadores sociales.

También es importante entender que las mejorías significativas en la distribución del ingreso llegarán jalonadas por inversiones que incrementen la demanda de empleados, además cada vez más calificados, y no a través de medidas administrativas del gobierno. En los países desarrollados hay más empleo y mayor bienestar material porque hay más inversión acumulada y los trabajadores son más productivos, y no porque se haya expedido alguna ley.

La democracia: cumplir con las normas

Somos flexibles y tolerantes, muy pragmáticos. Eso es bueno porque somos capaces de reconocer nuestras equivocaciones, corregir y enfrentar nuestros desafíos. Pero es malo porque somos tolerantes también con el tramposo, con el evasor, con el matón, con el que viola las normas. Tenemos que vencer esa concepción equivocada de que la firmeza en el cumplimiento de las normas es algo autoritaria y antidemocrática. Todo lo

c. Alcalde de Bogotá período 1997-1999.

contrario: una sociedad realmente democrática es la que es capaz de asegurar el cumplimiento de las normas. De ahí se deriva el resto: que haya inversión social, inversión privada, empleo, justicia y seguridad. Tenemos que convencernos de que las normas son el principal instrumento del Estado para proteger a los más débiles. Los poderosos suelen ser capaces de protegerse a sí mismos. Eso también es muy malo, incluso peor. O hay un Estado fuerte o cada cual impone justicia por su propia mano. Ese es el comienzo de la destrucción de una sociedad democrática.

Tenemos un sistema y unas instituciones democráticas pero no contamos con instrumentos suficientes y eficaces para gobernar. El problema principal de nuestro régimen es que quien ocupa la Presidencia está lejos de ser el gerente que pudiera ser, porque aunque tenga el respaldo ampliamente mayoritario de la población, el Congreso puede ignorar esta realidad y bloquear sus iniciativas. No entiendo por qué le seguimos temiendo a un sistema que verdaderamente garantice que quien llegue a la Presidencia cuente con las mayorías organizadas en el Congreso que le permitan gobernar con eficiencia. También desconfiamos de la reelección, cuando varios estudios demuestran que ésta lleva a un manejo fiscal más responsable^d, a que se adelanten programas de trascendencia de largo plazo, a que pueda haber continuidad. La verdad es que el gobierno tiene más palos en las ruedas que instrumentos y respaldo para cumplirle a los colombianos.

Las batallas para restablecer el interés general y vencer a las minorías organizadas sólo se pueden ganar con un rotundo respaldo y compromiso mutuo entre los ciudadanos y su Estado. No podemos mantener vigentes normas aún a sabiendas de que llevan a la impunidad. Muchas de ellas son extraordinariamente permisivas. Sin embargo, en muchas ocasiones la población respalda el que las instituciones y las normas para combatir la delincuencia sean débiles y poco efectivas. Es algo

d. Véase: Alberto Alesina y Guido Tabellini, "Theory of Fiscal Deficits and Government Debt", en *Review of Economic Studies*, vol. 57, 1990. De los mismos autores, véase "Voting on the Budget Deficit", en *American Economic Review*, vol 80, 1991.

que finalmente nos parece democrático. De algún modo sentimos que no tenemos la autoridad moral para sancionar; que nuestro sistema no es lo suficientemente ético, o justo, para tenerla. Esa actitud es producto, en mi opinión, de la falta de *legitimidad*.

Sobre la legitimidad de la organización social

Una sociedad no es legítima cuando alcanza cierto nivel de desarrollo material, o cierto umbral de desarrollo social. Lo es, cuando sus habitantes *sienten* que su organización social es legítima. Si el sistema no es legítimo, no sentimos que debamos obedecer las normas que lo rigen; y no sentimos que el Estado deba tener mucho poder, así esto implique que no sea posible entonces impedir eficazmente la acción de los delincuentes. Tampoco creemos, por supuesto, que deba sancionar muy estrictamente a quienes violan las normas. Si logramos construir legitimidad, confianza en la organización social y en el Estado, tendremos ciudadanos más cumplidores de las normas, que defiendan las instituciones y exijan efectividad y mano drástica en la sanción a los delincuentes de toda índole. Mientras esto no se logre, persistirá una cultura en que las lealtades son para con la familia mas no para con la sociedad como un todo, y en lugar de apoyar el fortalecimiento del Estado para que cumpla con su tarea, desconfiamos de él.

No hay legitimidad porque hay demasiada desigualdad y no percibimos que para el Estado o la dirigencia del país la igualdad sea prioritaria, o siquiera una meta. No sentimos que todos pertenezcamos a la misma familia. Nos sentimos excluidos. Nuestros soldados mueren sin foto en la prensa. La desigualdad carcome los cimientos de un Estado legítimo. Por eso, aunque la tarea educativa con relación al sistema económico y a los logros del Estado en la construcción de justicia social es fundamental, no es por supuesto suficiente. También es necesario avanzar decididamente en la construcción de mayor igualdad.

Tenemos que entender que en la construcción de una sociedad más igualitaria el tema de la distribución del ingreso es menos importante que el de la distribución de la calidad de vida. Se trata de lograr que todos los niños tengan las mismas oportunidades para el desarrollo en pleno de

su potencial humano y su felicidad. La construcción de esa sociedad exige imaginación y darle importancia a temas tradicionalmente ignorados o desdenados. Mayor igualdad sigue implicando conflictos de interés, pero ya no son aquellos del pasado, entre la sociedad y el gran capitalista, sino más bien entre las clases medias altas y el resto de la población. La nueva igualdad incluye temas como garantizar a todos los niños una nutrición adecuada, jardines infantiles, escuelas y bibliotecas de calidad, sin importar los esfuerzos que haya que hacer; o una reforma urbana radical para evitar que los ciudadanos de menores ingresos tengan que recurrir a la urbanización pirata, y para garantizar que los niños tengan acceso a grandes parques y centros deportivos; transporte público de calidad, así implique restricciones al uso del automóvil particular.

La nueva igualdad exige darle importancia a temas como los andenes amplios sin bahías de estacionamiento; a la lucha por evitar la privatización de las playas y otros frentes de agua; a darle a la bicicleta una importancia similar a la del automóvil particular, con redes de ciclorutas a lo largo y ancho de los pueblos y ciudades, y paralelas a las carreteras, de modo que las inversiones estatales también favorezcan a los campesinos y trabajadores rurales, entre otros. Debemos ser imaginativos con proyectos como senderos a campo travieso en la sabana de Bogotá o el valle de Rionegro, para que no sólo los propietarios de fincas sino todos los millones de ciudadanos de menores recursos puedan disfrutar del campo en un fin de semana. Nuestras concepciones tradicionales algo clasistas nos llevan a pensar que estos son temas sin importancia; y la izquierda con concepciones del siglo pasado continúa creyendo que es más importante, por ejemplo, mantener la propiedad estatal de alguna empresa. Pero estoy convencido de que para los ciudadanos, y especialmente para los niños, estos temas son mucho más significativos.

Con la elección del presidente Uribe hemos decidido enfrentar más decididamente a la guerrilla. Pero la guerrilla es sólo una de las numerosas formas de delincuencia en nuestro país. Y todas están encadenadas, reforzándose mutuamente. No seremos efectivos hasta que decidamos enfrentar drásticamente el problema del desorden y el incumplimiento de las

normas en todas sus manifestaciones^e. Para evitar este proceso de deterioro progresivo, hay que hacer un esfuerzo masivo y hacer efectivo el cumplimiento de *todas* las normas, aun las aparentemente insignificantes. Se requiere sin embargo de un gran consenso nacional, que en mi opinión todavía no existe. Cómo lograr ese consenso de cero tolerancia con la impunidad y total compromiso con la igualdad, debe ser el centro del debate político colombiano. No hay duda que de ese consenso y nuestra capacidad de ejecutarlo en la práctica depende nuestro progreso.

e. Hace unos años el alcalde Giuliani hizo famosa la teoría de los académicos George Kellig y James Q. Wilson denominada de la "ventana rota", que en su aplicación práctica se denominó el programa de "tolerancia cero". En resumen, si se rompe una ventana y ésta no se arregla rápidamente, se romperá otra en el lugar, y luego otras más; la gente comenzará a arrojar basura y finalmente el lugar se volverá un foco de delincuencia de todo tipo.

entre municipio, departamento y nación para administrar el servicio seguridad-justicia.

2. Reformas institucionales autistas

Las entidades que forman el ssjp suelen adoptar procesos de reforma y “modernización” más o menos bien fundamentados y más o menos exitosos en el cumplimiento de sus respectivas funciones. Pero nunca o casi nunca estos procesos se inscriben en una visión de conjunto o perspectiva sistémica. Además de crear nuevos desequilibrios y de desperdiciar recursos, este método tiene la desventaja de no elevar la eficacia neta del Sistema, pues los buenos efectos de una reforma puntual o aislada tienden a ser absorbidos o hasta “descontados” por las demás agencias o niveles del sistema (Palmieri, 1999: 5).

F. Iniquidad

Es evidente que los servicios de seguridad y justicia no llegan por igual a todos los colombianos, como habría de ocurrir en una democracia. El acceso y la eficacia del servicio cambian con la ubicación geográfica y con la condición social de los usuarios, de suerte que el ssjp en general tiende a privilegiar lo urbano sobre lo rural y al rico sobre el pobre. Pero la desigualdad no alude sólo al acceso y calidad del servicio. También hay asimetría en cuanto a los costos, pues las clases altas y medias —hasta donde el sistema tributario sea de veras progresivo— aportarían el grueso de los recursos financieros, mientras los sectores populares aportarían sobre todo el costo de la leva militar y el de vidas perdidas en el frente de batalla. Veamos cada lado de la ecuación.

1. Protección selectiva

El acceso a la administración de justicia no es igual para todos los colombianos. Según un estudio del Consejo Superior de la Judicatura (1998: 106), son tres las barreras principales para acceder a este servicio: i) la cantidad y complejidad de los trámites, junto con los limitados horarios de atención (obstáculo citado por 60% de los encuestados); ii) los costos del proceso por concepto de peritos, asistencia legal y costas (20% de los casos), y iii) las distancias, desplazamientos e ignorancia sobre la ubicación de los despachos

judiciales (con otro 20%). Pues bien, los tres obstáculos afectan más a las personas de origen humilde que a las de estratos altos.

Tampoco hay igualdad en la protección que brinda la fuerza pública a la ciudadanía, y esto es más preocupante todavía. Un excesivo número de soldados, policías y agentes del das está asignado a la custodia de dignatarios, despachos oficiales, infraestructura de uso semiprivado y grandes núcleos urbanos, a tiempo que en el campo son raras las patrullas, que en muchos pueblos la policía vive encerrada en un *búnker*, o que en 167 municipios no existía servicio permanente de policía (aunque esto último está en vía de pronta solución).

Según la teoría económica, hay tres fuentes capaces de proveer los servicios requeridos por una sociedad: el Estado, el mercado y la comunidad, que actúan respectivamente sobre las bases de la coerción, la de los precios y la de la cooperación. Ante la falla del Estado en materia de seguridad y de justicia, amplios sectores de la población optaron por las otras dos vías.

- Los estratos altos (e incluso medios) se inclinan hacia el mercado y buscan mecanismos privados de justicia (el auge del arbitramento es una buena muestra) o mecanismos privados de seguridad (el auge de la vigilancia privada dentro de la ley, el auge de las autodefensas fuera de la ley, el porte de armas o el pago preventivo de “vacunas” al filo de la ley).

- Algunos sectores populares (en especial, indígenas) acuden en cambio a la comunidad: a mecanismos alternativos de resolución de conflictos para lograr justicia, o a la resistencia pacífica para lograr seguridad.

Puesto que el tema del arbitramento escapa a nuestro estudio y puesto que las prácticas comunitarias de seguridad y justicia son materia del Capítulo 14, acá sólo nos concierne la privatización de la seguridad. Según apunta Rosa Del Olmo (1999), “mientras la fuerza pública funciona como servidora de la población, la seguridad privada funciona claramente según el interés del individuo y de organismos particulares”. Dentro de un esquema que podría decirse tripartito, donde la clase baja paga en sacrificios personales, la clase media paga en impuestos y la clase alta paga en salarios, son los estratos altos y medio-altos quienes mejor pueden sufragar el costo de cuasi-soldados y cuasi-policías privados.

- **Paramilitarismo.** Como explicamos en la Primera Parte, el paramilitarismo nace de la codicia o de la impotencia, y para ciertos sectores sociales —narcotraficantes, comerciantes de esmeraldas, ganaderos en regiones muy golpeadas, agentes del Estado sin escrúpulos— constituye una opción de seguridad entre expedita y desesperada que desemboca en crímenes atroces.

Por lo que hace al Estado, es evidente que su única actitud legítima ante el paramilitarismo es combatirlo por los medios a su alcance. Urge, en particular, que se rompa todo vínculo entre sus funcionarios o integrantes de la fuerza pública y grupos de autodefensa o paramilitares. Según observa el Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, “el control paramilitar es más fuerte en los cascos urbanos, donde es mayor la presencia de la fuerza pública y de las autoridades, lo que no deja de ser un elemento significativo en las denuncias de connivencia de servidores públicos con el paramilitarismo” (Comisión de Derechos Humanos, 2003: 24). Las situaciones de aparente impunidad, el traslado de casos dudosos a la justicia militar son, entre otros, “factores que debilitan el proceso de mantenimiento y construcción de la institucionalidad democrática y respetuosa del Estado de derecho, y fortalecen la percepción de tolerancia, y hasta aceptación, que el fenómeno paramilitar tiene entre sectores de la población” (2003: 24).

- **Vigilancia privada.** Sin ignorar que atiende una sentida necesidad social, que crea empleo y que por regla general actúa con profesionalismo y abnegación, en el presente contexto hay que aludir a dos rasgos problemáticos en la llamada “industria de seguridad privada”: su sobredimensionamiento y su precario control.

—Hay más vigilantes particulares que agentes de policía: en 2001, las empresas del sector empleaban a 126 mil personas, de las cuales 107 mil ejercían como celadores o vigilantes, mientras el pie de fuerza total de la policía nacional llegaba a 90.886 personas. Los ingresos de la industria en ese mismo año ascendieron a 2,1 billones de pesos, equivalente al 1,1% del pib (Cuadro 7.4), cerca de la mitad del presupuesto militar de Colombia. Según otro estimativo estaríamos hablando de un negocio que mueve alrededor de 3,5 billones cada año, mientras el presupuesto conjunto de la policía y el das ronda los 2,5 billones (Ramírez, *et al.*, 2002: 89-90).

Cuadro 7.4 Crecimiento de la industria de vigilancia privada

Año	Personal vigilancia	%PIB
1991	48.777	0.56
1992	53.655	0.64
1993	59.020	0.69
1994	64.922	0.74
1995	71.414	0.80
1996	78.556	0.82
1997	86.411	0.85
1998	95.052	0.91
1999	104.558	1.04
2000	115.013	1.09
2001	126.515	1.14

Fuente: Revista *Economía Colombiana y Coyuntura Política*, agosto de 2002, p. 89.

—La industria de vigilancia no está bien vigilada. El estatuto de vigilancia y seguridad privada (Decreto 365 de 1994) encomienda la respectiva supervisión a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad, adscrita al Ministerio de Defensa. Aunque a ella corresponde expedir licencias y mantener control sobre las firmas privadas, a la fecha no cuenta siquiera con un listado de sus presuntos vigilados, del tipo de actividades que adelantan, de sus plantas de personal, sus armamentos o sus equipos. Así, pese a los requisitos formales de la ley, las licencias se expiden con una facilidad desconcertante: entre 1999 y 2001, el número de empresas dedicadas a esta actividad creció 29%.

- **Porte y tráfico de armas.** La proliferación de armas mortales en manos de particulares facilita la violencia defensiva u ofensiva. Este es sobre todo el caso de las armas ligeras, que pueden ser empleadas por personas poco diestras o aun por niños y niñas (Kaldor, 2001). Y sin embargo los requisitos para expedir salvoconductos y portar armas de fuego son demasiado flexibles. La ley 3525 de 1993, que trata de la tenencia y porte de armas, munición, explosivos y sus accesorios, no exige educación alguna en el manejo de las mismas. El control sobre terreno es limitado, esporádico y alejado de toda proporción con la magnitud del fenómeno en Colombia.

La mayoría de las armas que ingresan a Colombia se producen y exportan de manera legal, pero encuentran su ca-



© Julio César Herrera / El Tiempo

Foto 7.4 **Audencia pública** en el caso Jesús María Ovalle. Medellín, 15 de junio de 2000.

mino hacia grupos al margen de la ley gracias a funcionarios de distintos países que trafican y tramitan certificados falsos (ipa, 2002). Aunque se admite la corresponsabilidad entre países productores y destinatarios, y aunque Colombia es parte de la Convención interamericana contra el tráfico ilícito de armas, en la práctica son casi nulos el control de destino, el seguimiento y el intercambio de información sobre embarques. De hecho, la atención internacional se concentra en el tema de las armas de destrucción masiva, cuando el tráfico de armas pequeñas y ligeras tiene un impacto mayor en términos de vidas sacrificadas.

2. Costos: servicio militar

Aun cuando el conflicto armado afecta cada vez más a los estratos medios y altos, la carga del servicio militar sigue recayendo más que todo sobre los estratos bajos y sobre los campesinos. En ausencia de cifras consolidadas que confirmen —o desmientan— esta hipótesis, existe el hecho de que los bachilleres, cuya extracción social está sesgada hacia arriba, reciben un tratamiento más benigno, y existe la impresión generalizada de que los jóvenes de clase alta no suelen enlistarse. El punto es relevante por tres grandes razones:

- Una es de equidad. Si bien algunos de los costos humanos del conflicto afectan de manera especial a los estratos altos (el caso del secuestro), se trata de hechos ajenos y contrarios al querer del Estado. En ejercicio de su soberanía y respecto del conflicto, hay apenas dos costos que el Estado impone a sus ciudadanos: los impuestos con destinación específica y el servicio militar obligatorio, donde la progresividad que tendría el primero no compensa la regresividad que traería el segundo.

- Otra es de eficacia. Al privar a las ff mm del talento educado que aportarían los jóvenes bachilleres y —por qué no, profesionales— de clase alta, se pierde la ocasión de mejorar su calidad operativa, su inteligencia estratégica y su manejo en áreas como el lavado de activos o las acciones cívico-militares.

- La otra es de naturaleza. De Gaulle dijo para siempre que “el ejército es la nación en armas”; unas ff mm de donde estén ausentes las élites son la nación a medias, son incluso un ejército de pobres para defensa de los ricos.

Que las ff mm sean, se sientan a sí mismas y sean vistas como la nación en armas es la primera condición para tener

la población de su lado; y ésta, como mostró la experiencia internacional arriba reseñada, es a su vez la condición necesaria para su éxito en un conflicto interno. Dicha base de apoyo ciudadano es otro nombre para la legitimidad del Estado en su conjunto. Por eso los capítulos siguientes se ocuparán de otros tantos instrumentos para que la gente el país confíe más en su Estado: ampliación del campo humanitario, atención a las víctimas, desvinculación de combatientes, opciones distintas de la guerra para los reclutables, menos ingresos para los grupos armados, mejor administración local, atención a los conflictos sociales, redescubrimiento de la política y diálogos de paz en serio.

G. Las recomendaciones, en síntesis

De los análisis de este capítulo se deriva un conjunto de propuestas de política que, otra vez, para referencia del lector, podrían resumirse como sigue:

1. Adoptar una estrategia integral o sistémica donde se asignen responsabilidades, se señalen metas verificables y en consecuencia de ello se repartan los recursos humanos y financieros entre las varias entidades del Sistema.

2. Mejorar la cantidad, calidad y disponibilidad de información pertinente a los efectos de análisis, seguimiento, evaluación, coordinación horizontal y vertical, planeación y rendición de cuentas.

3. Construir y educar una opinión pública deliberante en torno a las opciones de seguridad y justicia que tiene el país. Los medios de comunicación, los partidos políticos y las universidades tienen aquí papeles decisivos que cumplir; Colombia está en mora de tener uno o varios *think tanks* de excelencia mundial en este campo.

4. Que el conflicto armado se convierta en el centro de atención de todas y cada una de las entidades que conforman el sistema de seguridad y justicia penal. Colombia tiene otros problemas de seguridad y de justicia, pero sin duda éste es el más apremiante.

5. Así como el liderazgo presidencial logró generar un consenso de apoyo a las Fuerzas Armadas, debe surgir un consenso para robustecer el Sistema en su conjunto.

6. Los programas de aumento del pie de fuerza deben hacer un énfasis proporcionalmente mayor en la policía que en las ff mm, dentro de la policía en los carabineros, y en ningún caso deben implicar una desmejora en los niveles

de entrenamiento y calificación para atender un conflicto tan complejo.

7. Destinar más recursos humanos y técnicos al área de seguridad ciudadana de la policía, para atender el aumento en las acciones urbanas de los irregulares.

8. En relación con los “soldados campesinos”, es preciso aumentar las precauciones para que no se infiltren miembros de los grupos armados ilegales y para cuidar la seguridad de sus familiares o allegados en la región. Por sus mejores raíces locales, y siempre que el entrenamiento sea adecuado, la policía podría beneficiarse más de este programa (“policías campesinos”).

9. Mejorar sustancialmente la capacidad de investigación del Sistema mediante: i) la calificación de recursos humanos y dotación de medios científicos para que la prueba técnica ayude a superar las limitaciones de la prueba testimonial, y ii) el traslado del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación a la policía nacional.

10. Avanzar hacia un sistema integrado de inteligencia que articule su recolección, evaluación y uso efectivo en el campo operacional. La junta de inteligencia conjunta propuesta por el gobierno apunta en esta dirección, que preferentemente habría de estar bajo control civil.

11. Apelar al espíritu cívico más que a prebendas o recompensas materiales para lograr el concurso de los pobladores.

12. Asegurar pleno respeto y promoción de los derechos humanos, en particular extirpando todo vínculo entre funcionarios del Estado o miembros de la fuerza pública y el paramilitarismo; el Estado colombiano debe adoptar las directrices que resume el Recuadro 8. ¹⁶

13. Mantener la justicia especializada y enfocarla más precisamente hacia los delitos atroces u horrores morales que padecen nuestros ciudadanos.

14. Aumentar los recursos humanos, técnicos y legales para que la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo hagan presencia en todo el territorio y den cabal cumplimiento a la función del Ministerio Público dentro del ssjp.

15. La comisión multilateral que se menciona en el Capítulo 13 deberá reexaminar el énfasis relativo de la asistencia militar y judicial de Estados Unidos así como el de los recursos

que destina Colombia al control del narcotráfico, la protección del petróleo y el antiterrorismo. Colombia, en todo caso, debe repensar la asignación de sus recursos y la naturaleza de sus programas en la clara perspectiva de resolver el conflicto interno y detener el daño a su propio desarrollo humano.

16. Encomendar la protección de infraestructura y vías, así como las actividades de vigilancia rutinaria, a personal menos especializado en actividades de combate.

17. Adoptar los medios jurídicos necesarios para que el Sistema pueda hacer frente a los violentos. La escalada de delitos atroces que nos agobia no será detenida y castigada si el Estado no puede actuar con firmeza. Sobre la base de un estudio sereno de los hechos, quizás a cargo de una comisión de altos quilates, habría claridad sobre las trabas legales indebidas que en efecto amarran a las ff mm. En contrapeso al recorte de libertades o derechos que en esa hipótesis fuesen necesarios, habrían de adoptarse las precauciones y controles especiales que eviten o castiguen los abusos.

18. No trasladar funciones de policía judicial a las ff mm, pero sí entrenar, ubicar y movilizar fiscales, oficiales de policía y agentes del das para que cumplan esas funciones cualquiera las demande el desarrollo del conflicto.

19. Eximir al sistema judicial de los procesos ejecutivos, singulares, hipotecarios y prendarios, a través de sistemas de conciliación u otros mecanismos alternativos costeados por los usuarios.

20. Tomar en serio el tema de descriminalización, para que la justicia pueda concentrarse en los horrores morales. A partir de los varios estudios que ya existen y aceptando que elegir prioridades implica sacrificar valores secundarios, es preciso liberar el Sistema de su actual sobrecarga de negocios.

21. Por la misma razón y con igual criterio habrán de reducirse los delitos que acarrear penas privativas de la libertad y la duración de las mismas. Por su elevado costo fiscal, porque la prisión ayuda poco a resocializar al delincuente y porque las penitenciarías son un punto de enlace entre guerrilleros o paramilitares, narcotráfico y delincuencia ordinaria, hay que descongestionar y reclasificar de veras el subsistema carcelario. La criminología de hoy favorece tratamientos alternativos para delitos de menor gravedad, como la semirreclusión, el trabajo comunitario o las penas pecuniarias.

6. La ONU y los derechos humanos: 27 recomendaciones para Colombia por Michael Frühling. Véase recuadro 8.1 de este Informe.

22. Poner a funcionar el Consejo Superior de Justicia Criminal y Penitenciaria, ampliado a “Consejo superior de seguridad y justicia penal”. El Consejo sería encabezado por el Presidente de la República y se ampliaría para incluir al Ministro de Defensa y a los presidentes de las respectivas comisiones del Congreso.

23. Establecer un espacio formal y permanente para la coordinación vertical o entre los niveles nacional, departamental y municipal en materia de seguridad-justicia.

24. Someter los proyectos de modernización o reforma institucional de todas las agencias del ssjp a previa consideración del arriba mencionado Consejo superior.

25. Asegurar que las iniciativas de carácter duradero cuenten con recursos igualmente estables, sin incurrir más en la práctica de lanzar programas de largo plazo con cargo a impuestos ocasionales o fondos de la cooperación internacional.

26. Establecer un impuesto de solidaridad sobre el servicio de vigilancia privada, con destino a que la policía pueda tener presencia permanente en todo el territorio y con la intensidad de patrullaje requerida.

27. Dotar a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad de los medios y recursos para que pueda vigilar la industria.

28. Controlar el tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras mediante convenios internacionales vinculantes. Los convenios deben incluir sistemas de registro y marcaje de armas y sus partes en los países productores, comenzando por el grupo de los ocho (g 8); publicación de informes periódicos y públicos del país productor⁷, y un método de seguimiento que permita rastrear las armas hasta el destinatario final.

29. Hacer consistente la legislación y los procesos administrativos nacionales con la Convención Interamericana contra el tráfico ilícito de armas y con las recomendaciones emanadas del programa de acción de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.

30. Hacer más exigentes los requisitos para el porte de armas, en especial pequeñas y livianas, mediante la reforma de la ley 2535 de 1993 que regula la tenencia y porte de armas, municiones, explosivos y sus accesorios.

31. Adoptar un método de reclutamiento que garantice la universalidad efectiva del servicio militar obligatorio y, en especial, que reduzca los márgenes de discrecionalidad y por ende, de corrupción.

Bibliografía y referencias

- Amnistía Internacional (2002), *The Terror Trade Times*, n° 3, junio: <http://web.amnesty.org>.
- Comisión de Derechos Humanos (2003), *Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, Organización de las Naciones Unidas, febrero.
- Consejo Nacional de Política Social (2003), *Documento Conpes 3211*, enero.
- Cope, John (2002), “Colombia’s War: Toward a New Strategy”, en *Strategic Forum*, n° 194, Institute for National Security Studies, National Defense University, Washington D.C.
- Corporación Excelencia en la Justicia (2001), “Un sistema acusatorio para Colombia. Balance y perspectivas de la Fiscalía General de la Nación”, en *Justicia y Desarrollo: Debates*, año 4, n° 16, junio.
- Dávila, Andrés (1999), “Ejército regular, conflictos irregulares: la institución militar en los últimos quince años”, en Malcolm Deas y María Victoria Llorente (comps.), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Ediciones Uniandes/ Cerec/ Editorial Norma.
- Departamento Nacional de Planeación (2001), Documento del Plan Colombia: www.dnp.gov.co
- Del Olmo, Rosa (2000), “Ciudades duras y violencia urbana”, en *Revista Nueva Sociedad*, n° 167, Caracas, mayo-junio.
- Dixon, Paul (1997), “Counter-Insurgency in Northern Ireland and the Crisis of the British State”, en Paul Rich y Richard Stubbs (eds.), *The Counter-Insurgent State. Guerrilla Warfare and State Building in the Twentieth Century*, Macmillan.

7. Este compromiso no quedó explícitamente enunciado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (Amnistía Internacional, 2002).

- Fiscalía General de la Nación (2002), *Segunda Fase del Crédito* bid.
- Frühling, Hugo (2001), *La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina*, Santiago de Chile, Área de Seguridad Ciudadana, Centro de Estudios de Desarrollo.
- Garay, Luis Jorge (2002), *Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado de Derecho*, Bogotá, Contraloría General de la República.
- Gilha, Yaneth, Héctor Riveros y Andrés Soto (1999), “El gasto militar en Colombia: aspectos microeconómicos y macroeconómicos”, en *Revista de la Cepal*, n° 69, Santiago de Chile, diciembre.
- Hoffman, Bruce y Jennifer Morrison Taw (1992), *A Strategic Framework for Countering Terrorism and Insurgency*, Santa Monica, Rand.
- International Crisis Group (2002), “La esquiada búsqueda de la paz en Colombia”, en *Reporte de América Latina*, n° 1, Bogotá/ Bruselas, 26 de marzo.
- ipa (2002), *Economic Agendas in Armed Conflict: Defining and Developing the Role of the UN*, Report of a symposium co-organized by International Peace Academy and the Fafo Institute for Applied Social Science, Nueva York.
- Kaldor, Mary (2001), *New and Old Wars—Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press.
- Leal Buitrago, Francisco, Patricia Bulla, María Victoria Llorente y Alfredo Rangel (1999), “Seguridad nacional y seguridad ciudadana. Una aproximación hacia la paz”, en Álvaro Camacho y Francisco Leal (comps.), *Armar la paz es desarmar la guerra*, Bogotá, iepri/ Fescol/ Cerec.
- Llorente, María Victoria (1999), “Perfil de la policía colombiana”, en Malcolm Deas y María Victoria Llorente (comps.), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Ediciones Uniandes/ Cerec/ Editorial Norma.
- Llorente, María Victoria, Rodolfo Escobedo, Camilo Echandía y Mauricio Rubio (2001), “Violencia homicida en Bogotá: más que intolerancia”, *Documento Cede 2001-04*, Bogotá, Cede (Universidad de los Andes), junio.
- Ministerio de Defensa Nacional (2003), *Política de defensa y seguridad democrática*, Bogotá.
- Mockus, Antanas (1997), “Administraciones locales—orden público”, en *Descentralización y orden público*, Bogotá, Milenio/ Fescol.
- Nemogá, Gabriel (1996), *Justicia sin rostro. Estudio sobre la justicia regional*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Nozik, Robert (1974), *Anarquía, Estado y utopía*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición 1988.
- Organización de las Naciones Unidas (2001), *Informe de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*, Nueva York, julio.
- Palmieri, Gustavo (1998), “Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Guía para la sociedad civil”, en *Investigación Criminal*, Washington Office on Latin America, enero.
- Policía Nacional (2002), *Plan Estratégico Institucional*, Bogotá.
- Queralt, Joan Josep (1999), *Introducción a la Policía Judicial*, Barcelona, J. M. Bosch Editor, 3a edición.
- Ramírez, Alfonso y Gloria Rueda (2002), “La privatización de la seguridad ciudadana”, en *Economía Colombiana y Coyuntura Política*, agosto.
- República de Colombia, Consejo Superior de la Judicatura (1998), *La justicia en cifras*, Bogotá.
- Rubio, Mauricio (1996), “Crimen sin sumario. Análisis económico de la justicia penal colombiana”, *Documento Cede 96-04*, Bogotá, Cede (Universidad de los Andes).
- (1997), *La nueva violencia colombiana. Dinámica, impacto sobre la justicia penal, relación con los agentes armados*, Bogotá, Cede/ Paz Pública/ Universidad de los Andes.
- Thompson, R. (1970), *No Exit from Vietnam*, Nueva York, McKay.
- United Nations Department for Disarmament Affairs (2001), “Combating the Illicit Trade in Small Arms”, en *DDA 2001*, update, junio-julio.
- Uprimny, Rodrigo (2001), “Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia”, en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico*, tomo I, Bogotá, Colciencias/ Ediciones Uniandes/ Universidad de Coimbra/ Universidad Nacional de Colombia/ Siglo del Hombre Editores.





Humanizar la guerra mientras dure

Agradecimientos

Colaboración: Fundación Social, Carmen Elisa Echeverría, Astrid Gómez Hilarión, Tatiana Olarte Fernández, María Eugenia Querubín y Paola Ximena Silva.
Recuadros: Fabio Ariel Cardozo y Michael Frühling.

En aquellos países donde el Estado logra proveer plenos servicios de seguridad y justicia para todos, se da por sentada la vigencia de los derechos humanos básicos o de “primera generación” (derechos civiles y políticos). Éste no es por supuesto el caso de Colombia, donde un conflicto armado envilecido resulta en múltiples amenazas y violaciones de los derechos humanos por parte de los varios actores. Así, cualesquiera sean los altibajos de la guerra y de los diálogos de paz, es urgente avanzar en la defensa de aquellos derechos básicos, por lo demás plenamente establecidos en el derecho internacional.

Lo más perentorio en medio del conflicto armado es garantizar que el Estado respete y promueva los derechos humanos, y que todas las organizaciones armadas (estatales e irregulares) apliquen el diH.

Las recomendaciones del último informe de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos son una guía muy autorizada para efectos de la primera de esas tareas. El Recuadro 8.1 resume dichas recomendaciones.

La aplicación del diH presenta más problemas que la del respeto a los derechos humanos, porque involucra a más actores: al Estado, pero también a la guerrilla y a las auto-defensas o grupos paramilitares. Este capítulo se dedica por eso a la cuestión del diH. Tras mencionar las dificultades para su observancia (sección A), la sección B destaca las aperturas de los varios actores hacia el diH y la sección C precisa el concepto de “campo humanitario” y sus mecanismos. Luego se esbozan algunas rutas compuestas de diez “módulos” posibles para humanizar el conflicto colombiano (secciones D y E) y en la sección F se presenta un conjunto de sugerencias dirigidas a los distintos actores.

A. Obstáculos para la aplicación del DIH

Tanto el Estado como los grupos irregulares encuentran problemas para cumplir el diH aplicable a los conflictos armados no internacionales —el plasmado en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo II adicional a dichos convenios.

Ambos sectores comparten las siguientes dificultades:

- Entre los hombres de armas existe poca sensibilidad hacia los sufrimientos ocasionados por el conflicto a la población civil y mucha ignorancia sobre el diH.

- La moral de combate de todas esas organizaciones ha sido construida sobre la base de deshumanizar al adversario y a sus colaboradores.

- Respetar el diH (no torturar aunque se pierda una información valiosa, no usar un medio de ataque barato pero de graves efectos colaterales sobre la población) puede reportar desventajas en terreno, que los guerreros no quieran asumir, a pesar de los costos de todo tipo (éticos, jurídicos, militares incluso) de infringir el diH.

- En las organizaciones armadas prevalece el espíritu de cuerpo, que protege a sus miembros de toda investigación o sanción por abusos cometidos en el conflicto.

Pero hay también dificultades específicas de cada sector.

I. Obstáculos que afectan a los grupos armados irregulares

a. Dificultades operativas

Tanto los grupos guerrilleros como los paramilitares han incorporado estructuralmente a su quehacer militar determinadas infracciones al diH:

RECUADRO 8.1

La ONU y los derechos humanos: 27 recomendaciones para Colombia

Michael Frühling*

Con base en su análisis pormenorizado, el Alto Comisionado formula una serie de recomendaciones concretas y prioritarias para el 2003, que se agrupan en seis aspectos: la prevención y protección; el conflicto armado interno; el Estado de derecho y la impunidad; las políticas económicas y sociales; la promoción de una cultura de derechos humanos; el asesoramiento y la cooperación técnica de la Oficina.

Las 27 recomendaciones se dirigen a las autoridades nacionales de las tres ramas del poder público y de los órganos de control encargados de la protección y promoción de los derechos humanos, a todas las partes del conflicto armado interno, a las organizaciones armadas al margen de la ley y a los sectores representativos de la sociedad civil.

El Alto Comisionado tiene la firme convicción que la situación de los derechos humanos y del dih podría experimentar una sensible mejoría si éstas fueran tomadas en consideración y aplicadas durante el transcurso de 2003 por aquellos a quienes van dirigidas.

i) Prevención y protección

El Alto Comisionado exhorta:

1. Al gobierno colombiano a hacer efectivo el sistema de alerta temprana (sat) de la Defensoría del Pueblo, en colaboración con la Vicepresidencia de la República y los ministerios del Interior y de Justicia y de Defensa.

2. A la dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior para asegurar que el programa de protección de defensores de derechos humanos funcione con efectividad, dotándolo de los fondos suficientes y de parámetros claros y uniformes de medición del riesgo. El gobierno deberá actuar de manera preventiva sobre los factores de riesgo.

* Director en Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos.

3. Al Fiscal General de la Nación a introducir en el programa de protección de testigos y víctimas los cambios hacia una rápida identificación de los riesgos y una pronta adopción de las medidas para afrontarlos.

4. Al gobierno a identificar en conjunto con la Defensoría y la onu comunidades en riesgo por el conflicto armado interno, y poner en práctica cuanto antes acciones de atención, prevención y protección. Para las poblaciones desplazadas aplicar estrictamente los principios rectores de los desplazamientos internos.

5. Al gobierno y al Congreso a dotar a la Procuraduría General y a la Defensoría de los recursos necesarios para establecerse en aquellos municipios donde aún no tienen presencia, especialmente en las zonas de rehabilitación y consolidación, y en regiones de poblaciones indígenas, afrocolombianas y desplazadas.

6. Al Ministerio Público a sancionar disciplinariamente a aquellos agentes del Estado que con sus acciones u omisiones pongan en riesgo la labor de los defensores de derechos humanos.

7. Al Procurador a verificar cada trimestre la exactitud y objetividad de la información contenida en los archivos de inteligencia militar sobre defensores de derechos humanos y hacer público su resultado.

8. A la Ministra de Defensa a incorporar en los cursos de formación de los miembros de la fuerza pública el estudio sistemático del derecho internacional de los derechos humanos y del dih. Para ello, recomienda celebrar un acuerdo de capacitación continua con la Defensoría.

ii) Conflicto armado interno

El Alto Comisionado insta

9. A las Farc-ep, al eln, a las auc y a los demás grupos guerrilleros y paramilitares a respetar el derecho a la vida de todos los civiles. Los insta, en especial, a abstenerse en todo mo-

mento de ataques contra la población civil, ataques indiscriminados, reclutamiento de menores y actos de terrorismo.

10. A liberar de inmediato y sin condiciones a todas las personas tomadas como rehenes, y a abstenerse de la práctica inaceptable del secuestro.

11. A abstenerse de emprender acciones que afecten el goce de los derechos humanos de la población civil y disminuyan la capacidad del Estado para cumplir con su obligación de protegerlos y garantizarlos.

12. A la fuerza pública a observar irrestrictamente los deberes impuestos por el dih, en especial los relacionados con el cumplimiento de los principios de limitación, distinción, proporcionalidad y protección general de la población civil.

13. A todas las partes en el conflicto armado a cumplir con las obligaciones a ellas impuestas por las normas internacionales que prohíben el empleo, el almacenamiento, la producción y la transferencia de minas antipersona.

14. Recomienda al gobierno, a los grupos armados ilegales y a los sectores representativos de la sociedad civil a no escatimar esfuerzos para establecer, cuanto antes, acercamientos dirigidos al diálogo y a la negociación hacia la superación del conflicto armado interno y el logro de una paz duradera. Los diálogos y la negociación deberán tomar en cuenta, desde un principio, los derechos humanos y el dih, así como incorporar en su agenda el tema de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

iii) Estado de derecho y la impunidad

El Alto Comisionado solicita

15. Al gobierno y al Congreso que en la adopción de políticas y elaboración de normas presten la debida atención a las obligaciones asumidas por Colombia como Estado parte en los instrumentos internacionales de derechos humanos y dih. Los urge a tener en cuenta los principios internacionales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad y no

discriminación cuando adopten y apliquen políticas y medidas relacionadas con la seguridad y el orden público. En especial, los insta a no introducir en el ordenamiento jurídico colombiano normas que faculten a los miembros de las fuerzas militares para ejercer funciones de policía judicial, ni otras que sean incompatibles con la independencia de la justicia.

16. Al Fiscal a presentar ante el Congreso un proyecto de ley sobre la carrera para los funcionarios y empleados de esa entidad, con el fin de fortalecer la independencia e imparcialidad de la institución.

17. Al Fiscal a asegurar y fortalecer la independencia de su unidad de Derechos Humanos y dih, garantizar la protección de sus integrantes y a dotarla de los recursos necesarios para desarrollar las investigaciones a su cargo.

18. Al Fiscal a establecer dentro de esa Unidad un grupo especializado en la investigación de los posibles vínculos de miembros de la fuerza pública con grupos paramilitares. Exhorta, asimismo, a los organismos de cooperación internacional a respaldar esta iniciativa.

19. A la Ministra de Defensa a suspender de inmediato del servicio a los miembros de la fuerza pública involucrados en graves violaciones de los derechos humanos y crímenes de guerra, poniendo en conocimiento de las autoridades judiciales y de control la información pertinente.

20. Al comité especial de impulso de investigaciones de violaciones de derechos humanos e infracciones al dih, presidido por el Vicepresidente, a que trabaje proactivamente sobre una selección de casos representativos de dichas violaciones, y a que cada trimestre elabore un informe al Presidente, Fiscal, Procurador y Defensor del Pueblo sobre el avance en las investigaciones de los mismos.

21. Al Presidente a adoptar, en su condición de Jefe de Estado y de comandante supremo de la fuerza pública, todas las medidas necesarias para que, independientemente

de posibles diálogos entre el gobierno y los grupos paramilitares, cese todo vínculo entre servidores públicos y miembros de dichos grupos. También lo exhorta a informar al Procurador y al Defensor del Pueblo, por medio de reportes semestrales, sobre la ejecución de dichas medidas y los resultados de las mismas.

iv) Políticas económicas y sociales

El Alto Comisionado exhorta

22. Al gobierno a desarrollar una política consistente para disminuir la brecha de inequidad en el país y asegurar que se adopten todas las medidas necesarias para lograr una disminución de los índices de analfabetismo y desocupación, y un aumento en el acceso a la salud, la educación y a la vivienda.

v) Promoción de una cultura de derechos humanos

El Alto Comisionado recomienda

23. Al gobierno, a través de la Comisión intersectorial permanente para los derechos humanos y el dih, a elaborar un plan de acción en derechos humanos que incorpore una política integral de género, y a presentar en el transcurso del primer semestre de 2003 un cronograma para su puesta en marcha.

24. A la Ministra de Educación incorporar, a partir del inicio de los próximos calendarios escolares, la enseñanza de los derechos humanos en los programas de educación primaria y secundaria, mediante un acuerdo de capacitación continua con la Defensoría.

25. Exhorta al Consejo Superior de la Judicatura, a la Fiscalía y a la Procuraduría a establecer con la Defensoría convenios análogos para la formación permanente de sus funcionarios y empleados en derechos humanos y dih.

vi) Asesoramiento y cooperación técnica de la Oficina

El Alto Comisionado

26. Urge al Estado a dar seguimiento a las recomendaciones internacionales, incluidas las del presente informe, y ex-

horta al Vicepresidente para que coordine, con la cooperación y el asesoramiento de la Oficina, la elaboración de un cronograma de aplicación de las distintas recomendaciones emitidas por los órganos internacionales competentes.

27. Invita al gobierno, al Congreso, a la Fiscalía, a la Procuraduría y a la Defensoría a profundizar la interlocución con la Oficina, beneficiándose plenamente con su mandato de asesoría y cooperación técnica.

La Oficina de la ONU

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se encuentra en el país desde 1997, y se estableció con base en un acuerdo firmado entre el gobierno colombiano y el Alto Comisionado.

En agosto de 2002, el presidente Álvaro Uribe Vélez solicitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos extender su periodo por cuatro años más, hasta octubre de 2006, petición que fue aceptada.

Según el acuerdo, la Oficina en Colombia tiene como mandato cuatro tareas principales. La primera de ellas es observar, sistemática y analíticamente, la situación de los derechos humanos y del dih en todo el país. La segunda es ofrecer asesoría en estos temas tanto al gobierno como a las autoridades del Estado y a la sociedad civil. La tercera es ofrecer cooperación técnica al gobierno, a las autoridades del Estado, a las instituciones que manejan el tema y a la sociedad civil interesada. La cuarta es informar, difundir y promocionar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario entre los colombianos.

- Ambos atacan a muerte a las supuestas o reales periferias de apoyo del adversario (homicidios por fuera de combate, con el aditamento, en el caso de los paramilitares, de las masacres y las desapariciones forzadas), o las fuerzan al desplazamiento (más las autodefensas que las guerrillas).

- La guerrilla utiliza medios de combate (cilindros de gas, voladuras de oleoductos...) con graves efectos colaterales sobre la población civil, o ataca a ésta con explosivos para generar pánico y presionar al gobierno.

- Ambos extorsionan a la población civil para financiar su guerra (la guerrilla amenaza y secuestra a los hacendados; los paramilitares ejercen sobre éstos una extorsión suave y negociada; ocasionalmente también los secuestran).

Es muy difícil que los grupos irregulares abandonen las prácticas mencionadas porque son mecanismos baratos y eficientes de agresión contra el enemigo y sus presuntas bases de apoyo, y financiación de la actividad bélica. Consideran que suprimirlas restringiría su capacidad de acción.

b. Problemas políticos

El enfoque de los grupos irregulares sobre el dih es pragmático. El alivio de los sufrimientos de la población civil no está en el centro de sus preocupaciones. Sus aperturas hacia lo humanitario obedecen a cálculos de mejoría de imagen, equiparación con el Estado o construcción de puentes para la negociación política. Todo ello politiza, en un sentido no deseable, la relación de esos grupos con la humanización del conflicto.

Algunos sectores de la guerrilla estiman que el dih ha sido creado y es utilizado por los Estados según su propia conveniencia, y les parece ilusorio que el gobierno se someta a las normas humanitarias. Esto es especialmente cierto respecto a las Farc; el In, por la influencia del cristianismo de izquierda en sus filas, es más receptivo al dih.

2. Obstáculos que afectan al Estado

A pesar de las falencias de la democracia colombiana, el Estado se somete a la legalidad internacional y a la Constitución y las leyes internas, y deriva de allí su legitimidad. Y a diferen-

cia de los grupos irregulares, conoce lo que está en juego en el respeto a las leyes humanitarias. No obstante, el Estado carece de determinación para:

- Garantizar que todos sus agentes armados se someterán a los límites que impone el dih en la lucha contra la subversión.

- Realizar los esfuerzos de presión, pedagogía y negociación requeridos para que los grupos irregulares se sujeten al dih.

Lamentablemente muchos funcionarios son insensibles a los padecimientos de la población atrapada en el conflic-

Algunos sectores de la guerrilla estiman que el DIH ha sido creado y es utilizado por los Estados según su propia conveniencia, y les parece ilusorio que el gobierno se someta a las normas humanitarias.

to. Quieren evitar a toda costa que la guerrilla se beneficie políticamente de las negociaciones humanitarias. Y ven al dih, exclusivamente, como un instrumento de denuncia contra la subversión. Pero es válido el temor que existe en el Estado y la sociedad a ser tolerantes con las atrocidades de los grupos irregulares, so pretexto de la dificultad de humanizar el conflicto. Y a desconocer que el dih consagra un mínimo de protección de la persona humana que las partes no pueden reducir mediante acuerdo alguno.

B. Aperturas hacia la humanización del conflicto

A pesar de los obstáculos para la humanización, diferentes sectores han asumido aperturas hacia ésta, así:

I. Los grupos armados irregulares

a. La guerrilla

En septiembre de 1992, la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar expidió unas “normas de comportamiento con las masas” que señalan que el derecho a la vida es “nuestro principio fundamental”, mandan respetar las actitudes políticas de la población y la autonomía de las minorías étnicas, proscriben el asesinato, prohíben los ajusticiamientos (excepto por los delitos más graves y previa confrontación de pruebas y autorización de la máxima dirección) y ordenan estu-

diar y practicar el dih “de acuerdo con las condiciones de nuestra guerra revolucionaria”.

En 1995 las Farc emitieron unas “recomendaciones a la población civil”, donde pretenden darle pautas para no ser utilizada como escudo por la fuerza pública: le aconsejan no acercarse a los cuarteles ni a los vehículos militares y señalan que “los vehículos de prensa y de organismos humanitarios deben transitar con distintivos perfectamente visibles y a mínima velocidad”.

Casi todas las demás aproximaciones de las Farc a la humanización se han producido dentro de las negociaciones de paz. El tema fue incluido en el punto 9 de la agenda de negociación con el Gobierno Pastrana, así: “9. Acuerdos sobre [dih]. 9.1 Desvinculación de los niños del conflicto armado. 9.2 Minas antipersona. 9.3 Respeto de la población civil. 9.4 Vigencia de las normas internacionales”. En el Acuerdo de Los Pozos (febrero de 2001) esa organización se comprometió a discutir un cese al fuego y de hostilidades. En desarrollo de un acuerdo de canje, pusieron en li-

A pesar de las falencias de la democracia colombiana, el Estado se somete a la legalidad internacional y a la Constitución y las leyes internas, y deriva de allí su legitimidad.

bertad a casi cuatrocientos soldados y policías (a cambio de catorce guerrilleros enfermos). También realizaron algunas treguas unilaterales. Rotas ya las negociaciones, propusieron realizar un nuevo intercambio humanitario entre todos los guerrilleros presos y los militares y dirigentes políticos retenidos por la guerrilla.

En 1996 el eIn emitió un “código de guerra”, donde se señala que está “prohibido tomar rehenes”. No obstante, se agrega que la organización cobrará “tributos de guerra” y “retendrá temporalmente” a quienes se resistan a pagarlos, pero no se retendrán embarazadas, niños, ancianos ni enfermos. Se prohíbe, asimismo, matar a los adversarios que estén por fuera de combate, se garantiza el debido proceso a los sindicados de crímenes de guerra, pero se autoriza a los frentes producir bajas “al enemigo o a civiles [...] en combate o fuera de él y por razones de la confrontación o por causas de la delincuencia común”. Y se proscriben también “las acciones con el único fin de atemorizar a la población”, el desplazamiento forzado y acampar en casas o transportarse en vehículos de los civiles.

Según el código en mención, sólo excepcionalmente se reclutarán menores de 16 años, los cuales no serán llevados a la línea de combate. Las operaciones militares únicamente se adelantarán contra objetivos enemigos, evitando efectos indiscriminados o daños a la población civil. Esta será informada sobre las áreas minadas. No se atacarán obras que contengan fuerzas incontrolables (como represas) ni se envenenarán las aguas. Los prisioneros de guerra serán tratados con humanidad y liberados rápidamente. Se respetarán los vehículos e instalaciones que tengan el distintivo de la Cruz Roja y se facilitará la actividad de ésta en las zonas de influencia del eIn.

En julio de 1998, en Mainz, el eIn se comprometió a apoyar la identificación de los bienes protegidos por el dih (acueductos, escuelas, centros de salud, entre otros), tratar con humanidad a los heridos y a los prisioneros, abstenerse de cometer homicidios arbitrarios de no combatientes, no usar minas para matar o mutilar deliberadamente a civiles y no reclutar menores de 16 años.

En relación con el secuestro, la organización mencionada declaró en Mainz que “se compromete a suspender la retención [...] de personas con propósitos financieros, en la

medida en que se resuelva por otros medios la suficiente disponibilidad de recursos del eIn [...] también, a partir de hoy, cesa la retención de menores de edad y de mayores de 65 años y en ningún caso se privará de la libertad a mujeres embarazadas”.

Según un proyecto de reglamento para la “zona de encuentro” donde tendría lugar la Convención Nacional propuesta por el eIn, éste se comprometía a respetar los derechos de los habitantes del área, a no intimidarlos, secuestrarlos o imponerles gravámenes y a no mantener secuestrados en la zona. Se preveía, además, crear una comisión de verificación.

En los últimos años, el eIn ha realizado otros gestos hacia lo humanitario: comprometerse a no atacar las cabeceras municipales del oriente antioqueño mientras los alcaldes intentaban trasladar los cuarteles de policía a las afueras de los pueblos; liberar secuestrados sin contraprestaciones a instancias de las comunidades locales, y realizar treguas unilaterales. Y ha reiterado su disposición a celebrar acuerdos de humanización, desescalamiento o suspensión del conflicto, previos a un proceso de paz.

b. Las autodefensas

En el llamado “Acuerdo del Nudo de Paramillo” (julio de 1998), las auc se comprometieron a no involucrar a la población civil en la confrontación armada, no reclutar menores de 18 años, respetar la vida de quienes quedan fuera de combate y prestarles asistencia médica, no interrumpir el suministro de alimentos a la población civil, abstenerse de atentar contra los centros y servicios médicos, los bienes protegidos por el dih y los depósitos de agua o fuentes de abastecimiento de energía eléctrica utilizados por los civiles y respetar la neutralidad de las comunidades indígenas y afrocolombianas. En los años subsiguientes los paramilitares se comprometieron a respetar las misiones médicas y “a tomar medidas para evitar la desaparición forzada de personas”.

En septiembre de 2002 las auc reafirmaron varios de los anteriores compromisos, y agregaron los de abstenerse de recurrir al terrorismo, cometer masacres y someter a los rehenidos a tratos crueles, así como el de “evitar toda ejecución fuera de combate que sea innecesaria”. En las conversaciones en marcha con el gobierno Uribe, un sector de organizaciones paramilitares ha pactado un cese al fuego y de hostilidades.

El Capítulo 5 presentó alguna evidencia en el sentido de que recientemente la contienda armada ha tendido a intensificarse pero no a degradarse todavía más. Como quiera que sea, hay que tener en cuenta que:

- Los grupos armados irregulares no son del todo insensibles a la presión en pro de la humanización del conflicto.
- Las atrocidades tienen un costo político.
- Ese costo se incrementa si aumentan las apuestas políticas del respectivo grupo (como ocurre cuando la organización quiere involucrarse en un proceso de paz).
- Las atrocidades pueden llegar a tener, asimismo, un alto costo jurídico-penal (extradición, Corte Penal Internacional, entre otros).
- También tienen un costo militar a mediano plazo, porque generan enemigos a granel.

Esto explica el historial de aperturas humanitarias de las Farc, el eIn y las autodefensas. Pero estas aperturas tienen dos características. En primer lugar, son muy insuficientes: mientras las hacen, los grupos irregulares siguen cometiendo atrocidades contra la población. En segundo lugar, no

son gratuitas. Las Farc, con el canje, buscan quitarse la carga de tener demasiados secuestrados, recuperar efectivos militares y equipararse con el Estado. El eIn, con sus acuerdos humanitarios, obtener de la población civil un apoyo que equilibre su debilidad militar. Las autodefensas, ser admitidas a las negociaciones, lo que les fue negado hasta hace poco.

Pero por equívocas que sean esas motivaciones, deben ser aprovechadas para humanizar el conflicto.

2. El Estado

a. Las fuerzas militares y de policía

A pesar de un historial de resistencia y de vacilación ante el dih, en los últimos años la fuerza pública ha mejorado radicalmente su comportamiento en la materia. Un indicador: a mediados de los años 90 se les atribuía más del 50% de los homicidios por fuera de combate; hoy en día, esa proporción se sitúa por debajo del 5% (Capítulo 5). Esto se debe:

- A la presión internacional (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, informes de visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resoluciones del Parlamento Europeo, condicionamiento de la ayuda militar de los Estados Unidos...).
- A la presión interna (Carta de Derechos de la Constitución Política, reforma del Código Penal Militar, la Ley 522 de 1999-Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación...).
- A las instrucciones y las actividades pedagógicas sobre el respeto al dih dentro de las Fuerzas Militares y de Policía.
- A la expansión de un actor civil que adelanta la guerra contrainsurgente sin sujeción al derecho humanitario (las autodefensas).

b. El alto gobierno

Frente a la cuestión humanitaria ha oscilado entre el desdén y el maximalismo. El primero se revela en expresiones como “todas las guerras son crueles” o “lo importante no es humanizar la confrontación sino acabarla” (el líder de las Farc comparte esta actitud). El maximalismo rechaza toda

aproximación al asunto que no consista en la aplicación inmediata de todo el dih o —y ésta es su expresión extrema— en la suspensión del propio conflicto (en el cese al fuego y el cese de hostilidades, dos fórmulas muy deseables pero que no pueden convertirse en las únicas cartas sobre la humanización). La primera actitud prevaleció durante el gobierno Pastrana, aunque éste hizo una apertura —tardía y pobre en iniciativas— hacia el tema, cuando se hizo evidente que la degradación del conflicto hundiría el proceso de paz. El maximalismo se puede volver predominante bajo la actual administración.

c. La sociedad civil y las autoridades y comunidades locales

Esas autoridades y comunidades han tratado de hacer habitables y gobernables las regiones con propuestas que, entre otras cosas, tienden a reducir las agresiones de los grupos armados. Entre las más amplias se cuentan el Mandato Ciudadano por la Paz y la Campaña del No Más, y las de algunos gobernadores y alcaldes, como la de resistencia civil promovida por el Alcalde de Bogotá, las Constituyentes de varios departamentos, el modelo de la surcolombianidad y el Plan Congruente de Paz de Antioquia. Entre aquéllas cuyo ámbito es más localizado, se pueden mencionar las de los campesinos del Carare y Cimitarra, las experiencias de neutralidad de las comunidades de paz en el Urabá antioqueño y en el Chocó, la Constituyente de Mogotes (Santander), la experiencia de Micoahumado (Bolívar), las de los alcaldes del oriente antioqueño, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena medio, los esfuerzos de las comunidades indígenas para aislarse del conflicto (sobre todo en el Cauca y la sierra nevada de Santa Marta) y los de los consejeros departamentales de paz para garantizar el retorno de desplazados. Las experiencias locales de resistencia civil se analizan a espacio en el Capítulo 14.

Estas iniciativas no están engarzadas a una política de humanización del conflicto de dimensión nacional. Por eso sólo tienen efectos transitorios y en espacios limitados.

C. El campo humanitario: concepto y mecanismos

Ante la cuestión humanitaria debe adoptarse un enfoque que: tenga en cuenta las actitudes de los actores relevantes

frente al tema (obstáculos, aperturas...); conciba la humanización del conflicto no como un acto sino como un proceso basado en la modificación (voluntaria, presionada, negociada o forzada) de esas actitudes; y combine el realismo de la gradualidad con la permanente exigencia de que los actores armados cumplan con la totalidad del dih.

En concordancia con ello, es conveniente concebir lo humanitario como un conjunto de propósitos, iniciativas, gestiones, logros y experiencias de protección de la población civil y de los combatientes que por cualquier causa —herida, captura, enfermedad, rendición— han dejado de participar en las hostilidades (e incluso, de quienes siguen participando en ellas, porque no deben ser atacados con medios de combate que les causen sufrimientos innecesarios). A ese conjunto de iniciativas y logros se le puede dar el nombre de campo humanitario. De una u otra manera éste ya existe, aunque gana a veces, y otras pierde, coherencia y perspectiva, y sus dimensiones crecen y decrecen. En todo caso, mientras mayores sean la extensión y la intensidad del conflicto, mayores tienen que ser los esfuerzos para ampliar y consolidar ese campo humanitario.

I. Dos tipos de gestiones humanitarias: actos y compromisos

La ampliación del campo humanitario puede efectuarse mediante actos y compromisos. Los primeros son acciones de respeto a la vida, la integridad, la libertad o los bienes de personas específicas en una situación concreta (por ejemplo, liberar un secuestrado sin contraprestación o permitir el retorno de unos desplazados). Los compromisos dan lugar a asumir una regla de comportamiento para regular una sucesión de situaciones futuras, y pueden surgir de manifestaciones unilaterales o de acuerdos bilaterales o multilaterales.

No hay que despreciar los actos humanitarios. Alcanzan de manera inmediata (aunque en asuntos muy delimitados) los fines de todo esquema de protección: reducir los sufrimientos de seres humanos concretos (Recuadro 8.2). Permiten ensayar fórmulas que pueden ser convertidas en reglas de comportamiento. Generan confianza. Con todo, los compromisos, y en particular los que surgen de avenimientos entre las partes, son la vía regia para construir campo humanitario, por su proyección hacia la regulación de múltiples situaciones futuras.

RECUADRO 8.2

Un secuestrado que el río no se llevó

Camilo Gómez*

Ninguno podrá olvidar por ejemplo aquel doloroso episodio en el río Naya, hace varios meses ya, en el cual se salvaron las vidas de varios colombianos que habían sido secuestrados por la guerrilla. Nunca podré borrar de mi memoria el rostro adolorido y desesperanzado de aquellos que después de uno de los más dramáticos episodios que se conozcan en Colombia, retornaron a la libertad.

Viene a mi memoria en especial la historia de uno de esos secuestrados que después de cerca de cuarenta días de cautiverio, resbaló por un risco y cayó en una quebrada; el golpe le fracturó un par de vértebras y quedó allí, prácticamente inmobilizado, empezando una larga noche, abandonado por la guerrilla. En esta zona la lluviosidad es enorme y la quebrada empezó a aumentar su cauce y este hombre, sin dejar un solo momento de luchar por su vida y su libertad, y de pensar en los suyos, movió sus manos y con el cinturón de sus pantalones se amarró a una piedra para evitar que la quebrada se lo llevara y lo ahogara.

Así paso una noche entera, luchando para no morir secuestrado. Al día siguiente, un guerrillero decidió volver por él. Lo sacó de la quebrada y avanzaron hasta el punto donde la guerrilla lo iba a devolver. Allí, con el triunfo de haber sobrevivido y con la esperanza de la libertad lo encontramos esa maña-

na, en la selva. Avanzó hacia el helicóptero, medio caminando y tan pronto tocó mi mano, dejó de caminar por más de un mes.

Hoy son muchos los colombianos que día tras día padecen una tragedia por causa de la violencia. De este episodio tuvimos conocimiento, pero de cuántos otros nadie se ha enterado y cada episodio de muerte y de tristeza lleva a muchos a perder la esperanza, la fe en la paz, a desfallecer. Cada uno de estos episodios de dolor para mi patria también nos muestran el motivo por el que debemos seguir trabajando.

Tan sólo un par de días después al regresar con los demás secuestrados a Cali, al terminar la jornada, estaba sentado solo, en un corredor del hospital al que llegamos. Allí apareció un niño de 8 años, quien se acercó y sin decirme nada, con la sonrisa más dulce que había visto en mucho tiempo, me abrazó y sólo musitó: “Gracias, mi papá volvió”. Ese simple hecho muestra que siempre hay que hacerlo todo por la paz, sin desfallecer.

* Ex comisionado de paz durante el gobierno Andrés Pastrana. Este testimonio tuvo lugar en Ginebra (Suiza) el 30 de abril de 2001.

2. Posible estructura de los avenimientos humanitarios

Los acuerdos en que se reflejan esos compromisos presentan, sin embargo, un problema: pueden dar a entender que convalidan las conductas no expresamente prohibidas por ellos mismos (por ejemplo: un pacto que prohíba secuestrar hombres mayores de 65 años o mujeres embarazadas parece autorizar el plagio de hombres menores de edad o mujeres no embarazadas). Para sortear este problema, puede darse a los avenimientos una estructura que comprenda dos tipos de manifestaciones, así:

- Manifestaciones bi o multilaterales en el sentido de que tanto el gobierno como el grupo irregular comparten el propósito de someter el conflicto al dih y están dispuestos a dar pasos en esa dirección; y,
- Manifestaciones unilaterales mediante las cuales, i) el grupo armado irregular señale con qué pautas humanitarias se compromete; ii) la contraparte indique: (a) que las pautas de humanización asumidas por el grupo armado son un paso en la dirección correcta; (b) que son, no obstante, un paso insuficiente, porque esa organización armada debe someterse a la totalidad del dih aplicable a los conflictos armados no internacionales, y (c) que, en consecuencia, se-



© Felipe Calcedo / El Tiempo

Foto 8.2 Historia de secuestro y liberación, Bogotá, 21 de diciembre de 2000.

guirá exigiéndole el pleno cumplimiento del diH y denunciando (y sancionando, en el caso del gobierno) la totalidad de las infracciones de las normas humanitarias que se cometan.

El ideal es que la posición de contraparte de las organizaciones irregulares sea ocupada por el gobierno, pero puede también serlo por otros actores: instancias de la comunidad internacional, la Iglesia Católica u otras iglesias, otras entidades de la sociedad civil. Sería, de todas maneras, pertinente que sectores sociales representativos acompañaran los acuerdos donde intervenga el gobierno, formulando sus propias manifestaciones unilaterales. Aunque similares a las de las autoridades, en ellas se debería señalar que la sociedad también exigirá el cumplimiento del diH a los agentes estatales y se mantendrá vigilante al respecto.

El Estado atentaría contra su legitimidad si su sometimiento al diH dependiera del de los grupos irregulares. Por tal razón, no puede hacer de ese sometimiento una contrapartida de los compromisos adquiridos por esos grupos en los avenimientos humanitarios. Sin embargo, nada obsta para que el gobierno asuma compromisos sobre modalidades específicas de cumplimiento de las obligaciones que le imponen las leyes y los tratados. Por ejemplo: dar impulso a las investigaciones de determinados casos de violación de los derechos humanos o proteger de manera especial a ciertas comunidades en riesgo.

Serían inadmisibles, de todas maneras, los pactos en que el Estado y los irregulares se autorizaran mutuamente para cometer infracciones del diH. Esta suerte de arreglos entre bandidos no tiene nada que ver con el esquema propuesto.

3. Verificación de acuerdos¹

La verificación de los acuerdos es indispensable para que no queden en letra muerta. Puede basarse en: i) las gestiones de buenos oficios de mediadores nacionales o interna-

cionales; ii) árbitros que diriman diferendos sobre presuntas violaciones de los compromisos de las partes; iii) reuniones de representantes de los contendientes, a solicitud de alguno de ellos, de los mediadores o de los árbitros; iv) sometimiento de los diferendos a la Comisión Internacional de Encuesta creada por el Protocolo I, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949².

Pero la cabal aplicación de los avenimientos humanitarios requerirá que cada parte desarrolle instrumentos para: i) realizar investigaciones internas sobre las presuntas violaciones de sus compromisos; ii) imponer sanciones adecuadas a las personas que hayan incurrido en los actos u omisiones que constituyen la violación; iii) reconocer públicamente dichas violaciones y pedir perdón por ellas; iv) reparar a las víctimas; v) tomar las demás medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de sus compromisos.

Los acuerdos humanitarios propuestos deben incluir declaraciones, preferentemente bi o multilaterales, sobre verificación y garantía de los compromisos.

4. Costos de las gestiones humanitarias

Es previsible que las aproximaciones sobre el tema humanitario con los grupos irregulares impliquen para el Estado y la sociedad costos de cuatro clases. En primer lugar éticos, relacionados con la convalidación implícita de las conductas no proscritas en los acuerdos humanitarios. Esos costos pueden neutralizarse, como ya se dijo, recurriendo a esquemas de manifestaciones unilaterales cruzadas. Y se puede tomar una precaución adicional: conseguir que los compromisos proscriban por completo la respectiva práctica ilícita (todas las desapariciones forzadas, por ejemplo, o los secuestros) y no una parte o aspecto de la misma (las desapariciones o los secuestros de mujeres y niños).

Las tratativas humanitarias acarrear, en segundo lugar, problemas políticos, al convertir a los grupos irregulares en

1. Los dos párrafos que siguen están inspirados en previsiones de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales.

2. La mencionada comisión está compuesta por quince expertos "de alta reputación y de reconocida imparcialidad". Tiene competencia para adelantar una investigación "sobre cualquier hecho que haya sido alegado como infracción grave" de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo I, y para "facilitar, mediante sus buenos oficios, el retorno a una actitud de respeto" a esos instrumentos internacionales.

interlocutores del Estado y mejorar su imagen. Pero estas desventajas son neutralizables por ventajas de la misma naturaleza. El Estado refuerza su legitimidad realizando gestiones humanitarias. Éstas amplían, además, la dimensión política de la mentalidad guerrillera y paramilitar y pueden acercar la hora de las negociaciones de paz.

Hay, en tercer lugar, potenciales costos jurídicos: los de las gestiones humanitarias que sólo puedan llevarse a efecto

El Estado refuerza su legitimidad realizando gestiones humanitarias. Éstas amplían, además, la dimensión política de la mentalidad guerrillera y paramilitar y pueden acercar la hora de las negociaciones de paz.

haciendo caso omiso de la Constitución o de la ley. De esas gestiones debe prescindirse, porque lesionan el Estado de derecho. Sin embargo, la mayoría de las contradicciones entre las iniciativas humanitarias y el orden jurídico son solo aparentes, dado que, i) entre los fines esenciales del Estado se encuentra el de garantizar los derechos consagrados en el texto constitucional (vida, integridad personal, libertad, propiedad...) y asegurar la convivencia pacífica; ii) según el artículo 6 común de tres de los Convenios de Ginebra de 1949³, las partes “podrán concertar [...] acuerdos especiales sobre cualquier cuestión que les parezca oportuno zanjar particularmente”; iii) dicho artículo 6, relativo, como casi todo el articulado de los Convenios de Ginebra, a las contiendas internacionales, puede ser puesto en vigencia en el conflicto colombiano por obra del artículo 3. común a esos mismos convenios, al tenor del cual “las Partes [de los] conflicto[s] armados no internacionales] harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio”⁴; iv) los tratados de derechos humanos y diH tienen rango constitucional (forman parte del “bloque de constitucionalidad”), y v) la ley 782 de 2002 permite al gobierno adelantar

negociaciones humanitarias o de paz con las organizaciones armadas (incluso sin previo reconocimiento de su carácter político).

Por último, es factible que las gestiones humanitarias impliquen costos militares, como cuando se pretende desescalar la contienda y mejorar el panorama humanitario sacando la fuerza pública de determinadas zonas. El Estado no puede asumir costos tan elevados. Pero por fuera de casos extremos como ese, casi siempre será posible conciliar las demandas de lo militar y lo humanitario. Más aún, hacer que el respeto a las normas humanitarias refuerce la legitimidad y la eficacia de la fuerza pública. En cuanto a la moral de combate, puede afincarse en doctrinas que reconozcan la dignidad humana del adversario y la necesidad de construir campo humanitario en medio del conflicto.

D. Rutas de humanización gradual del conflicto

Las gestiones humanitarias y, en particular, los compromisos surgidos de avenimientos entre las partes, pueden alinearse en una o varias rutas de humanización gradual de la contienda, que vayan superando los obstáculos y aprovechando las aperturas a las que se hizo referencia. Esos compromisos pueden versar sobre pequeños bloques de pautas —aquí se los llamará módulos— que demarquen la ruta de que se trata.

En el Capítulo 5 distinguimos tres grupos de población contra quienes se cometen infracciones al diH: i) las personas que conforman, real o supuestamente, las periferias de apoyo de los sectores armados y contra quienes se ejerce la guerra sucia; ii) la población civil considerada en general —con prescindencia de sus vínculos políticos— en tanto víctima de los efectos colaterales de las operaciones militares, y en cuanto víctima de actos que buscan aterrorizarla y obligarla a ella o al

3. Común a los convenios I, II y III, y equivalente al artículo 7° del Convenio IV.

4. Cada uno de los cuatro convenios de Ginebra contiene un detallado cuerpo de normas para proteger a una de las siguientes categorías de personas: 1) heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; 2) heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar; 3) prisioneros de guerra, y 4) personas civiles en tiempos de guerra. Dichos convenios regulan los conflictos armados entre Estados. En relación con los conflictos que no tienen carácter internacional se limitan a lo dispuesto por su artículo 3° común. Éste establece que las personas que no participan directamente en las hostilidades deben ser tratadas con humanidad y prohíbe que se atente contra su vida, su integridad corporal y su dignidad, o que se las tome como rehenes.

Estado a hacer u omitir algo, y iii) los miembros de las organizaciones armadas, legales e ilegales, que son atacados con métodos que causan sufrimientos innecesarios o son agredidos cuando ya han dejado de participar, por cualquier causa, en las hostilidades. A continuación se esbozan los aludidos módulos, agrupándolos según la clasificación anterior:

1. Módulos referentes a la protección de la población civil que conforma, real o supuestamente, las periferias de apoyo de las organizaciones armadas

Módulo 1. Se refiere a la prohibición de los comportamientos más atroces contra dicha población, a saber: i) ataques deliberados de efectos amplios, graves e incontrolables, tales como los bombardeos, los ataques con explosivos, los ametrallamientos masivos y los incendios; ii) masacres; iii) actos que revelan una particular crueldad y producen padecimientos atroces a sus víctimas como las mutilaciones, las desfiguraciones y las desapariciones; iv) homicidios de niños y ancianos; v) secuestro de niños, mujeres, ancianos, enfermos de gravedad o personas que sólo pueden sobrevivir si son sometidas a tratamiento especial; vi) homicidio de secuestrados, y vii) violaciones carnales.

Módulo 2. Este módulo profundiza el régimen de prohibiciones planteado en el anterior, proscribiendo los siguientes comportamientos: i) la tortura; ii) el pillaje; iii) los castigos colectivos y las represalias contra la población civil; iv) el desplazamiento forzado de población, a menos que sea exigido por la seguridad de los civiles o por razones militares imperiosas (en cuyo caso se tomarán medidas para que la población sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, seguridad y manutención), y v) la toma de rehenes en todas sus formas, incluyendo el secuestro.

Módulo 3. Este bloque lleva hasta su culminación la proscripción de prácticas que atentan contra las supuestas o reales periferias de las organizaciones armadas y a tal efecto

prohíbe: el homicidio (por fuera de combate) en todas sus formas.

2. Módulos referentes a la protección de la población civil considerada en general, con prescindencia de sus presuntos vínculos o simpatías políticas o ideológicas

Módulo 4. Prohíbe los siguientes comportamientos: i) reclutar menores de 15 años⁵; ii) efectuar ataques indiscriminados⁶; iii) amenazar a la población civil o ejecutar actos para aterrorizarla; iv) utilizar la presencia de la población civil para poner determinados lugares o zonas a cubierto de las operaciones militares; v) realizar ataques contra obras o instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, como represas y oleoductos, cuando dichos ataques pueden producir la liberación de aquellas fuerzas y causar lesiones, daños o pérdidas importantes a la población civil; vi) usar métodos o medios de hacer la guerra que causen daños extensos y graves al medio ambiente; vii) destruir bienes muebles o inmuebles pertenecientes a particulares o a entidades públicas o sociales, excepto en los casos en que sea absolutamente necesario para las operaciones bélicas, y viii) efectuar ataques contra los lugares de culto, los monumentos históricos y las obras de arte, y emplearlos en apoyo del esfuerzo militar.

Módulo 5. Profundiza en una de las proscripciones planteadas en el módulo anterior y a tal fin prohíbe reclutar menores de 18 años.

Módulo 6. Prevé las siguientes medidas positivas de protección de la población civil ubicada en las zonas de combate:

- Dirigir las operaciones única y exclusivamente contra objetivos militares⁷.
- Desplegar un cuidado constante por preservar las personas y los bienes civiles, en la planeación y ejecución de

5. Esta es la edad mínima de reclutamiento a la que se refiere el artículo 4.3.c del Protocolo II.

6. El Protocolo I (artículo 51) define los ataques indiscriminados como aquellos que no están dirigidos contra un objetivo militar concreto o emplean métodos que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto o cuyos efectos no puedan limitarse, como consecuencia de lo cual pueden alcanzar indistintamente a objetivos militares y a personas civiles o a bienes de carácter civil.

7. El Protocolo I establece (artículo 52) que "en lo que respecta a los bienes, los objetivos militares se limitan a aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida".



© John W. Vizcaino / El Tiempo

las operaciones militares, y en particular, verificar que los objetivos que se proyecta atacar no sean personas ni bienes civiles; elegir métodos y medios de ataque que no causen muertes ni heridas incidentales entre la población civil ni a los bienes civiles.

- Abstenerse de situar objetivos militares en el interior o en las proximidades de zonas densamente pobladas, y alejar a las personas y los bienes civiles de la proximidad de objetivos militares

- Proporcionar una especial protección a los niños en las zonas de conflicto, y, en particular:

- tomar medidas oportunas para que los menores de 15 años que hayan quedado huérfanos o estén separados de sus familias por causa de la guerra no queden abandonados, para que se registre su identidad y su filiación y para que reciban manutención, educación y los demás cuidados y ayuda que necesiten;

- trasladar temporalmente a los niños, con el consentimiento de sus padres o de las personas responsables de ellos, de la zona donde tengan lugar las hostilidades a otra más segura;

- promover y facilitar la reunificación de familias dispersas por causa del conflicto y alentar la labor de las organizaciones humanitarias que cumplen esa tarea.

- Permitir y apoyar las acciones de socorro humanitario e imparcial dirigidas a atender las necesidades esenciales de la población afectada por la confrontación (víveres, productos médicos, provisión de ropa de vestir y de cama, alojamiento de urgencia y otros suministros esenciales para la supervivencia) y facilitar, en particular, el paso rápido y sin trabas de los envíos, el material y el personal de socorro.

Módulo 7. Establece modalidades positivas de amparo a la población no combatiente más avanzadas que las del módulo anterior, imponiendo las siguientes obligaciones: i) definir, de común acuerdo entre las partes, zonas y localidades sanitarias y de seguridad donde se proteja de los efectos de la guerra a los heridos, los enfermos, los inválidos, los ancianos, los menores de 15 años, las mujeres embarazadas y las madres de menores de 7 años; ii) estudiar con responsabilidad⁸ las propuestas del adversario, o presentarle iniciativas, so-

bre: (a) acuerdos para constituir zonas neutralizadas donde se proteja contra los peligros de los combates a los heridos, enfermos y personas civiles que no participen en las hostilidades; (b) acuerdos locales para evacuar, desde una zona sitiada o cercada, a los heridos, enfermos, inválidos, ancianos, niños y parturientas, así como para el paso de personal y del material sanitarios dirigidos a esa zona, y (c) acuerdos locales que permitan recoger y evacuar los heridos abandonados en el campo de combate; de ser celebrados, dichos acuerdos deberán ser cabalmente aplicados por las partes.

3. Módulos referentes a la protección de los miembros de las organizaciones armadas

Módulo 8. Está compuesto por las siguientes prohibiciones: i) ordenar que no haya sobrevivientes en las operaciones (“no dar cuartel”); ii) emplear armas, proyectiles, materias o métodos de hacer la guerra que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios a los combatientes; iii) matar, herir o torturar a los adversarios que se rindan o que por cualquier otra causa queden fuera de combate.

Módulo 9. Impone las siguientes obligaciones positivas: i) recoger a los combatientes heridos, enfermos o naufragos, protegerlos, tratarlos humanamente y proporcionarles, en la medida de lo posible, cuidados médicos; ii) buscar a los muertos después de los combates, impedir que sus cadáveres sean despojados y dar un destino decoroso a sus restos, y iii) respetar al personal sanitario y religioso, sus instalaciones y sus medios de transporte; facilitar su labor y proporcionarle toda la ayuda disponible —esta previsión debe hacerse valer especialmente respecto a los miembros del Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Cruz Roja Colombiana.

Módulo 10. Se ocupa con mayor detalle que el anterior de regular lo atinente al trato humano que deben recibir los adversarios capturados o retenidos, ordenando al efecto: i) evacuarlos hacia lugares lo suficientemente alejados de la zona de combate como para que no corran peligro; ii) proporcionarles condiciones favorables de alojamiento, alimentación, vestimenta e higiene y salubridad, suministrarles asistencia

8. “Examinar con responsabilidad” una propuesta o iniciativa de ese tipo consistiría en tener en cuenta los derechos y conveniencias de las personas protegidas por el DIH tanto como las necesidades de las operaciones militares.

médica y permitirles realizar o beneficiarse de actividades educativas o recreativas; iii) permitirles recibir y enviar correspondencia y recibir envíos de socorro humanitario; iv) investigar y rendir un informe público sobre la muerte por homicidio o por causas que se ignoren de todo adversario que fallezca mientras se encuentre capturado o retenido⁹.

Sobre lo recién expuesto debe observarse lo siguiente:

- Los módulos de cada categoría se ubican en una escala de ascenso humanitario, pero es factible que las partes tengan razones para saltarse ese orden, o prefieran combinar de una manera diferente las reglas agrupadas en los módulos propuestos. Si eso sirve para avanzar en la humanización del conflicto, no puede objetarse.

- Con todo, sería pertinente que el Módulo 1 quedara incluido en los primeros avènements. Ataca el núcleo más duro de la atrocidad. Una ruta humanitaria que lo hiciera de lado por mucho tiempo perdería razón de ser.

- También sería conveniente incluir en los primeros acuerdos normas como las previstas en los Módulos 8 y 9. Contribuirían a que los adversarios se reconocieran mutuamente su dignidad humana, reconocimiento cuya ausencia envilece la conducta de los actores no sólo ante sus adversarios armados, sino frente a la población que real o presuntamente apoya a éstos.

- Como quiera que sea, no hay que menospreciar el valor de cada uno de los módulos tomados por separado, o de cada uno de sus componentes. Los compromisos sobre cualquiera de ellos reducen los sufrimientos de un segmento de población y, como logros intermedios, estimulan a los actores armados a celebrar nuevos acuerdos.

E. Volver a los actores

Los tipos de gestiones, los módulos y las rutas humanitarias esbozados son herramientas para construir el campo

humanitario. Pero más importantes que ellas son los actores de esa construcción. ¿Qué pueden hacer ellos o qué puede hacerse frente a ellos?

I. El gobierno nacional

Le corresponde modular el campo humanitario: aprovechar las energías e iniciativas que vienen de otros sectores, sumarle las suyas y conducir el proceso hacia la humanización gradual del conflicto.

Los gobiernos han tenido resistencias frente a las iniciativas de humanización que vienen de las autoridades locales y las comunidades, por temor a que: i) las tratativas humanitarias generen vínculos entre los grupos irregula-

Es factible que las gestiones humanitarias impliquen costos militares, como cuando se pretende desescalar la contienda y mejorar el panorama humanitario sacando la fuerza pública de determinadas zonas.

res y esas autoridades y comunidades (o las empujen hacia la neutralidad); ii) se les hagan, a cambio de los actos o compromisos que asuman, concesiones locales excesivas a las organizaciones armadas; iii) éstas logren una visibilidad nacional favorable por cuenta de modestos compromisos humanitarios en las regiones, y iv) se produzca malestar dentro de la fuerza pública. Estos temores son razonables pero no son lo único por tener en cuenta. También hay que pensar en las víctimas actuales y potenciales del conflicto, mientras éste dure. Y en que es viable encontrar fórmulas para neutralizar los problemas sobre los que versan dichos temores sin desatender la protección de las víctimas. E incluso en que es más bien el abandono del papel que corresponde al gobierno lo que puede hacer que se agudicen algunos de esos problemas (como los vínculos no deseables con los actores armados y la tendencia a la neutralización).

9. Las prescripciones que conforman los módulos planteados están tomadas de los cuatro convenios de Ginebra de 1949 y de sus dos protocolos adicionales de 1977. Los mencionados instrumentos proporcionan un acervo muy rico de previsiones, la mayor parte de las cuales se refieren a los conflictos armados internacionales pero pueden ser aplicadas, con las adaptaciones pertinentes, a los conflictos sin carácter internacional. Lamentablemente, la discusión sobre la humanización del conflicto en Colombia se ha concentrado excesivamente en los elementos que proporcionan el artículo 3º común a los cuatro convenios de 1949 y el Protocolo II, dejando de lado los que podrían aportar las demás disposiciones de dichos convenios y el Protocolo I.

RECUADRO 8.3

Con la fe del carbonero y el valor de la palabra

Fabio Ariel Cardozo Montealegre*

Con sentido práctico, confianza en las comunidades, respeto al valor de la palabra, imaginación, fe de carbonero y con la brújula de la Constitución y del diH, en el Valle del Cauca hemos logrado veinte retornos seguros de población desplazada, treguas, rescate de treinta cuerpos sin vida y liberación de varias personas retenidas o secuestradas.

Como el conflicto armado persiste es necesario atenuar sus efectos sobre los civiles y sobre sus estructuras sociales. La confianza, la interlocución y el respeto al valor de la palabra permiten conocer directamente las intenciones militares de los grupos armados irregulares, de sus perfiles políticos y de la sicología de las tropas y de los mandos.

Se trata de una política humanitaria posible, que responde a la dimensión de nuestra tragedia y a las limitaciones establecidas por la rígida jerarquía de los grupos armados irregulares.

Es una política enraizada en la firme convicción de que el conflicto armado o sus manifestaciones deben resolverse mediante mecanismos pacíficos y desde sus particularidades. Esto ha permitido que la temperatura de la guerra no alcance en el Valle del Cauca los grados de otras regiones del país. En pequeños acuerdos hemos descifrado las claves para rescatar el diálogo y la política desde el abismo al que han sido confinados por la contienda bélica. Por ejemplo: persuadiendo a un actor armado para que devuelva una gallina o un cerdo confiscados a un campesino.

Son múltiples las acciones humanitarias que han nacido en la cotidianidad de las comunidades, muchas de ellas ajenas al control del Estado. Los combatientes han partido de códigos éticos basados en el respeto y el reconocimiento de la condición de los civiles en medio del cruce de disparos. Hemos salvado vidas sencillas pero muy importantes para sus comunidades y familias. Hemos contribuido a generar condiciones de gobernabilidad en municipios cuyos alcaldes son presiona-

dos por los grupos armados. Hemos conseguido treguas en Navidad y Semana Santa con mecanismos de verificación, preservando vidas humanas y bajando la curva de los desplazamientos. Se han rescatado los cadáveres de las víctimas para ser enterrados por sus familias.

Veinte procesos de retorno de población desplazada, liderados por nuestra oficina, son el fruto de una política concertada entre las instituciones de la red regional de atención y asistencia a la población desplazada, cada una con responsabilidades puntuales. El trabajo conjunto ha permitido que los grupos armados irregulares respeten la vida y bienes y las condiciones del retorno. Y como nos han sido entregadas personas retenidas o secuestradas, somos partidarios obstinados de un intercambio humanitario.

El modelo de paz nacional fracasó, pero en las regiones se construye una senda humanitaria que, de ampliarse, cobrará inadvertida connotación política y propiciará una nueva oportunidad para el discurso de la paz. Y que no haya dudas: ¡De ninguna manera auspiciamos la inobservancia del diH, que es una conquista irrenunciable de la humanidad! Es nuestra apuesta humanitaria. No obstante, los principios normativos no deben impedir que en las circunstancias atípicas de Colombia atenuemos ciertas consecuencias del degradado conflicto armado.

Nos preocupa de manera sustantiva que los imperativos éticos y legales del diH se utilicen tan sólo para descalificar las actuaciones de unos u otros, según convenga, es decir, que sirvan como arma política, cuando deberían ser el blasón humanitario que contenga la progresión del abuso y nos devuelva el honor perdido en esta guerra vergonzosa. Aspiramos a que este esfuerzo no languidezca en el minado camino de las incomprendiones. Al contrario: ¡esperamos que pueda ser articulado con empeños nacionales liderados por el gobierno central! Trabajamos con la fe del carbonero para ganar espacios para la vida, escamotear la sombra de la guerra de los feroces campos del Valle del Cauca y ampliar nuestra experiencia humanitaria.

* Gestor de Paz y Convivencia de la Gobernación del Valle

Además de desempeñarse frente a los actores armados y las comunidades en la construcción de campo humanitario, el Estado debe ocuparse de las llamadas medidas nacionales de aplicación del dih. Se trata de medidas por adoptar incluso antes de que se desencadenen los conflictos, y que garantizan el cumplimiento de las normas humanitarias. Entre esas medidas se encuentran las preventivas (difundir el dih entre la población e instruir a la fuerza pública en las normas que lo componen, disponer de asesores jurídicos en dih para asistir a los comandantes militares...) y las represivas (tipificar penalmente los crímenes de guerra, investigarlos y sancionarlos). El Comité Internacional de la Cruz Roja le hace un permanente seguimiento al proceso de vinculación de los Estados a los tratados humanitarios, y a las medidas nacionales de aplicación de los mismos. Esa aplicación es un aspecto muy importante de la construcción de campo humanitario.

2. Los grupos armados irregulares

Hay varias cosas por hacer frente a esos grupos, aprovechando las particularidades regionales y locales (la historia de los frentes, los liderazgos, la presencia de personas o entidades capaces de hacer una buena intermediación humanitaria):

- Obtener que capaciten a sus efectivos en dih.
- Conseguir que multipliquen sus actos humanitarios.
- Implantar mecanismos de verificación sobre los compromisos humanitarios que ya han adquirido en declaraciones unilaterales o en pactos con la sociedad civil.
- Superar en una dirección positiva los puntos equívocos de esas declaraciones y pactos. Así, aunque el eIn y las autodefensas sean cínicos al declarar que no cometerán homicidios arbitrarios o innecesarios por fuera de combate, y los paramilitares lo sean al señalar que tomarán medidas para evitar la desaparición forzada de personas, están manifestando a la par su disposición a encarar unos problemas humanitarios que merecen ser objeto de discusiones con el Estado y las comunidades afectadas.

- Introducir en sus códigos internos (explícitos o no) y convertir en compromisos con el Estado y la sociedad civil nuevas prescripciones que acerquen cada vez más esos códigos a la integralidad del dih.

La ejecución de estas tareas es especialmente difícil en relación con las Farc. La perspectiva más concreta de avanzar con ellas en lo humanitario surge del propuesto canje de oficiales de la fuerza pública y dirigentes políticos en manos de esa organización por guerrilleros presos. No es imposible encontrar una fórmula que reduzca los costos de las propuestas de las Farc sobre el tema, y le abra camino a aproximaciones más sólidas entre las partes sobre la cuestión humanitaria.

El eIn parece mantener una disposición abierta hacia los acuerdos de humanización, desescalamiento o suspensión del conflicto, que no ha sido aprovechada con el vigor que merece.

Las negociaciones que se adelantan con las autodefensas son una buena oportunidad para comprometerlas a fondo con la ampliación del campo humanitario (pero esto implica superar las dificultades en el cese de hostilidades asumido).

3. Las autoridades y las comunidades locales

Las comunidades locales se juegan la vida en la aplicación o falta de aplicación del dih por parte de las organizaciones armadas. Por eso las autoridades territoriales, las comunidades locales e instancias de la sociedad civil realizan gestiones que casi todos los días arrancan, literalmente, personas y bienes civiles de la guerra y construyen campo humanitario en las regiones. Como no es dable cumplir con el deber de proteger a la población exclusivamente por la vía militar, el Estado debe apoyar e impulsar esos procesos.

Estas experiencias podrían alcanzar más cobertura si se articularan alrededor de diálogos humanitarios regionales¹⁰.

El Comité Internacional de la Cruz Roja le hace un permanente seguimiento al proceso de vinculación de los Estados a los tratados humanitarios, y a las medidas nacionales de aplicación de los mismos.

10. A la cuestión de los diálogos humanitarios regionales se vuelve a aludir en el Capítulo 14, aunque en un contexto ligeramente diferente, el de las acciones colectivas contra la violencia en el marco de la vida municipal.

Éstos podrían ser conducidos por las autoridades territoriales, bajo la orientación del gobierno nacional. Para definir con acierto los alcances y límites de los diálogos, se podría adoptar un enfoque casuístico, que recogiera la experiencia de las gestiones humanitarias locales, identificara problemas, costos y oportunidades y definiera pautas de acción. Debemos adelantar que no hay razón para prohibir acuerdos que, sin concederles contraprestaciones a los grupos armados, obtengan de éstos garantías de respeto a la población civil.

Correspondería al gobierno armonizar las gestiones realizadas en lo regional con los avenimientos humanitarios de cobertura nacional.

Hay una modalidad de ampliación del campo humanitario desde las regiones que merece comentario especial. Dentro de los procesos de acción colectiva contra la violencia que examinará el Capítulo 14, diversas comunidades han encontrado un espacio de supervivencia digno adoptando una actitud expresa de compromiso con el estado de derecho, y de ruptura de relaciones con todo tipo de grupo armado irregular. Esta fórmula no entusiasma a los grupos armados irregulares, pero están dispuestos a tolerarla, cuando se reúnen determinadas circunstancias. La principal es que los

costos militares o políticos de persistir en una línea de agresión contra la comunidad sean elevados —como ya se dijo, esos costos se incrementan cuando el actor armado quiere entrar a un proceso de negociación con el gobierno.

Otro requisito importante consiste en que intervenga un mediador que ofrezca credibilidad a las comunidades y al grupo irregular. Con frecuencia, ese papel ha sido cumplido por personal de la Iglesia católica. También lo han desempeñado funcionarios regionales o locales (como los consejeros de paz), o personajes de iniciativa y liderazgo reconocidos en la zona. El mediador debe reunir, entre otras, las siguientes condiciones: i) conocer bien toda su área de actividad, y a las comunidades y los actores armados que se mueven en ella; ii) ceñirse a un idéntico código de conducta frente a todos los grupos armados irregulares y demandar de todos ellos respeto por la vida, la integridad, la libertad y los bienes de todos los miembros de la población; iii) hacer saber a todos los grupos irregulares que desarrolla frente a sus adversarios armados la misma clase de gestiones, iv) no actuar a espaldas de las autoridades civiles ni de las de la fuerza pública.

Por la integralidad de sus efectos, esta modalidad de ampliación del campo humanitario merece especial apoyo de las autoridades nacionales.

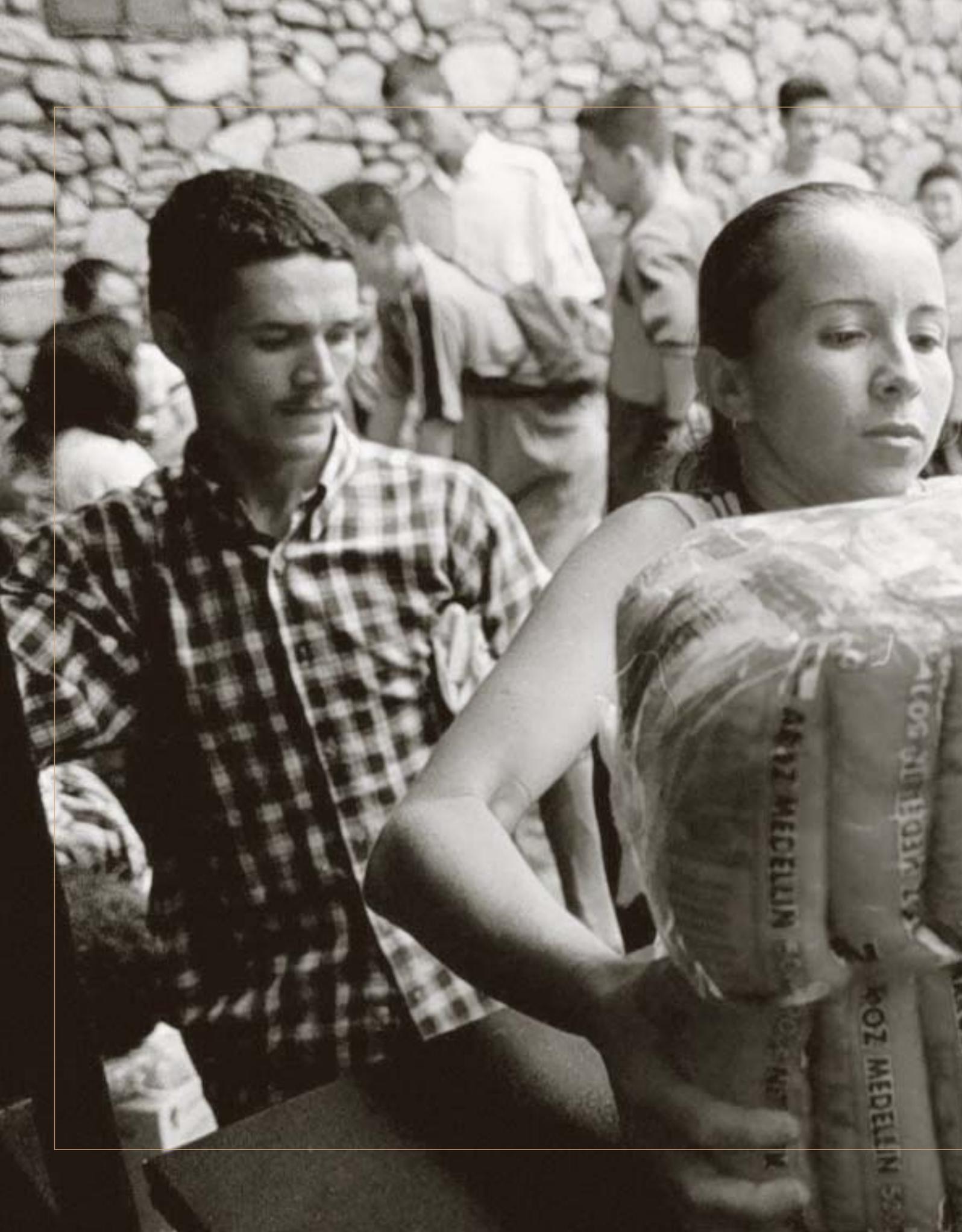
Bibliografía y referencias

Fundación Social/ Unicef Colombia (2001-2003), *Vigía del Fuerte. Boletín sobre la situación humanitaria*, números 1, 2 y 3, Bogotá, Fundación Social/ Unicef Colombia.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (2002), *Acuerdos humanitarios. Colombia en la aldea global: agenda ciudadana para la paz*, Bogotá, Indepaz, Documento n° 7.

Presidencia de la República, Conversaciones de Paz (1998), *Frente al horror: Acuerdos humanitarios. Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad*, Bogotá.

Programa por la Paz de la Compañía de Jesús (2001), Programa Posibles Vías de Humanización del Conflicto Armado Interno en el marco de un proceso de diálogos de paz (mimeo), Bogotá, Programa por la Paz de la Compañía de Jesús.



Atender a las víctimas: retorno, reparación y reconciliación



Agradecimientos

Colaboración: Fundación Social, Luis Alberto Bonilla, Catalina Díaz, Carmen Elisa Echeverría, Sandra Milena Gavilán, Astrid Gómez Hilarión, Tatiana Olarte Fernández, Luis Manuel Lasso, Patricia Luna, Juan Francisco Mesa, Marlene Mesa Sepúlveda, Ruth Yanira Nieto, María Eugenia Querubín, Jaime Prieto Méndez, Edith Puerto, Paola Ximena Silva, Carmen Elisa Soto y Carlos Julio Vargas.

Recuadros: Harriet Hidalgo, Luis Alfonso Hoyos y María Teresa Muñoz.

La seguridad y la justicia penal (Capítulo 7) salvan vidas y otras opciones humanas al proteger a la gente y evitar que el crimen pague. Los actos y compromisos humanitarios (Capítulo 8) hacen lo mismo al impedir que los armados violen el diH. Podríamos decir ahora que si el Estado no logra prevenir el daño, está en la obligación de compensar a la víctima: de ahí el tema de este capítulo.

Pero la distinción entre aquellas situaciones no es tajante, pues en materia de víctimas la política no debe reducirse al daño causado, sino prevenir su ocurrencia entre personas que se saben expuestas a un especial peligro. De esta manera, los programas de atención a víctimas incluyen dos componentes: uno de compensación propiamente dicho y otro de seguridad-justicia, vale decir, de protección de la persona en riesgo (seguridad) y castigo al causante (justicia).

Este capítulo describe y evalúa las políticas y programas de atención a los no combatientes¹, que han sido víctimas o están en alto riesgo de ser víctimas del conflicto armado. Usando un método inductivo, la sección A reseña el estado actual de los cinco programas principales —desaparición forzada, secuestro, amenazas, atentados terroristas, desplazamiento— para pasar en la sección B a una propuesta de acción integral o sistémica consecuente con nuestro enfoque de desarrollo humano.

A. Los programas actuales

Dos de los programas en examen —desapariciones y secuestros— no tienen su centro de gravedad en atender a las víctimas o a su familia sino en sancionar al delincuente. Los otros tres son más asistenciales, por así decirlo. Esto representa, de entrada, una debilidad: los secuestrados y parientes del desaparecido deberían ser objeto de la asistencia del Estado (lo que no sucede) y los delitos de amenaza e inducción al desplazamiento deberían ser investigados (lo que no ocurre tampoco)².

I. Desaparición forzada de personas

La ley 589 de 2000 creó varios mecanismos contra la desaparición forzada, comenzando por una comisión de búsqueda de personas desaparecidas, que “diseñará [...] y apoyará la ejecución de los planes de búsqueda de [...] desaparecid[os] y conformará grupos de trabajo para casos específicos”. Se trata de un organismo interinstitucional presidido por el Defensor del Pueblo, que incluye dos ong de derechos humanos.

La ley crea también el registro nacional de desaparecidos para reunir y cruzar información sobre éstos y sobre los cadáveres nn. Ordena llevar registros “comunicados por red

1. Este Capítulo no incluye los programas para miembros de la fuerza pública, cuya atención corresponde al respectivo sistema de previsión social. Tampoco incluye dos programas cuya relación con el conflicto es apenas parcial: el de “protección y asistencia a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso [penal]”, que maneja la Fiscalía, y el de “protección a congresistas amenazados”, a cargo del DAS.

2. Los cinco programas protegen frente a *delitos*. Los de desaparición forzada e inducción al desplazamiento fueron tardíamente tipificados, mediante la ley 589 de 2000. Hoy, según el Código Penal (ley 599 de 2000) las desapariciones están castigadas con penas que van de 20 a 40 años de prisión y multas que pueden llegar a 5 mil salarios mínimos mensuales (unos 1.800 millones de pesos), y el desplazamiento con penas de 6 a 16 años y multas hasta de 1.500 salarios mínimos. El secuestro está castigado con prisión de 20 a 40 años y multas hasta de 50 mil salarios mínimos (más de 16 mil millones de pesos). Las amenazas, con prisión hasta de 64 meses. Los ataques terroristas, con prisión de 10 a 20 años y multas hasta 30 mil salarios mínimos.

a nivel nacional” de las personas capturadas o detenidas. Y establece un “mecanismo de búsqueda urgente” que permite acudir ante cualquier autoridad judicial para que realice todas las diligencias conducentes a localizar el desaparecido. El juez puede encargar la administración de los bienes a un pariente cercano; si el desaparecido fuere funcionario público, su salario le será pagado durante dos años.

El cumplimiento de esas previsiones deja mucho que desear, pues la Comisión de Búsqueda dispone de muy pocos recursos y no cuenta con un equipo permanente para consolidar los datos del registro. Las solicitudes de búsqueda urgente tienen que ser sometidas a reparto, lo cual retarda su operación, y su trámite no está sometido a un plazo perentorio. La comisión ha impulsado el esclarecimiento de algunos casos específicos, pero los autores de la desaparición no han sido hallados.

Las investigaciones sobre desapariciones se ven entorpecidas por: i) la falta de formularios estandarizados para las denuncias, la información sobre cadáveres sin identificar, etc.; ii) la falta de personal calificado para diseñar planes de investigación y búsqueda urgente; iii) la inexistencia de una unidad de la Fiscalía dedicada exclusivamente a este asunto; iv) las dificultades de comunicación con la Registraduría Nacional para confrontar sus tarjetas decodificadas con los registros de las huellas de cadáveres; v) el descontrol sobre las inhumaciones de estos cadáveres (sobre todo de las hechas en fosas comunes); vi) la reserva del sumario, por ser oponible a casi todas las entidades de la Comisión de Búsqueda, y vii) las resistencias de los funcionarios judiciales a trabajar hombro a hombro con los familiares de las víctimas y la falta de confianza de éstos en aquéllos.

2. Lucha contra el secuestro³

La política antisequestro se propone reducir la probabilidad de estos eventos (precaución ciudadana, protección, cultura de denuncia y no pago de rescates...) y desarticular

y judicializar las bandas de secuestradores (entre otras vías, golpeando sus finanzas mediante la extinción de dominio).

La orientación de la política corresponde al Consejo nacional de lucha contra el secuestro y demás atentados contra la libertad personal (Conase), que encabeza el Ministro de Defensa. Otros instrumentos de la política son el Fondo para la defensa de la libertad personal (Fondelibertad) y los Grupos de acción unificada por la libertad personal (Gaula).

Fondelibertad es una cuenta especial del Ministerio de Defensa que contribuye al pago de recompensas y a financiar los Gaulas. Además, contrata un seguro colectivo para el pago de salarios y prestaciones sociales del secuestrado⁴. Sus recursos proceden del erario nacional y aumentaron de 5.263 millones de pesos en 2001 a 14.892 millones en 2002 y a 39.513 millones en 2003.

Los Gaula están compuestos por personal de la fuerza pública. Son 28. Cada grupo, dirigido por un fiscal y un comandante militar o policial, está conformado por tres unidades: la operativa (rescates), la de inteligencia (recolección de información) y la investigativa (acopio y judicialización de pruebas).

Una comisión de tres senadores y tres representantes debe supervisar las políticas contra el secuestro, y denunciar nacional e internacionalmente las violaciones de los derechos humanos de los secuestrados.

Desde la perspectiva de la atención a las víctimas, la política antisequestro presenta varios problemas (Fundación País libre, 2002): i) se hace énfasis en el rescate, que pone en riesgo la vida de los secuestrados y no en la investigación, que permite desarticular las bandas; ii) ni siquiera se ventilan la reparación de daños al secuestrado y su derecho a la verdad y la justicia; iii) no hay política de apoyo a su reinserción social y psicológica; iv) pese a que la ley lo prevé, delegados de entidades privadas no han sido invitados a formar parte del Conase, y v) no se ha puesto a funcionar la comisión supervisora de congresistas.

3. Las normas sobre el tema son las leyes 40 de 1993, 282 de 1996, 589 de 2000, 733 de 2002, y los decretos 1.465 de 1995, 1.461 de 1996, 1.182 de 1999 y 1.512 de 2000.

4. Según la ley, los salarios del servidor público secuestrado se le seguirán pagando a su familia. Recientemente la Corte Constitucional estableció que en aplicación del principio de solidaridad, los patronos particulares deben hacer lo propio, por el término del contrato. Un proyecto de ley pretende que se suspenda el pago de impuestos del secuestrado, se congelen sus deudas, se le concedan créditos blandos sin garantías y se cree un auxilio de incapacidad por secuestro.

3. Protección a personas amenazadas

Bajo la Dirección General de Derechos Humanos (dgdh) del Ministerio del Interior se desarrollan cuatro programas de protección⁵: i) a dirigentes y activistas políticos (especialmente de oposición) de organizaciones sociales y de derechos humanos, y a testigos de violaciones de los derechos humanos y el dih; ii) a dirigentes y miembros de la Unión Patriótica y el Partido Comunista; iii) a periodistas y comunicadores sociales, y iv) a alcaldes, concejales y personeros.

Estos programas comprenden dos tipos de protección, uno “blando” (blindaje de sedes, chalecos antibalas, equipos de comunicación y vehículos y conductores no armados) y uno “duro” (lo anterior más guardaespaldas armados y, a veces, vehículos blindados). Los programas incluyen ayudas humanitarias (atención médica, tiquetes aéreos, trasteos...) y prevén atención para casos urgentes.

Cada programa dispone de un Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (crer), que estudia los informes del das y de la policía sobre el riesgo del amenazado y

Cuadro 9.1 Amenazados cubiertos por los programas de protección del ministerio del interior 2000-2002

Sector al que pertenece el amenazado	2000	2001	2002
Sindicatos		1.033	1.174
ONG (de DDHH)	2.142	537	1.116
Líderes y testigos (de violaciones de DDHH)		327	471
Partido Comunista y Unión Patriótica	616	378	715
Periodistas y comunicadores	41	69	250
Alcaldes, concejales y personeros			399
Total	2.799	2.344	4.125

Fuente: Programa de protección a testigos y personas amenazadas de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

define los niveles de protección. Los crer incluyen a representantes de los sectores protegidos.

Según el Cuadro 9.1, después de caer un tanto en 2001, la cobertura de los programas dio un salto del 76% en 2002, cuando casi todos los ítems aumentaron y comenzó a ejecutarse un programa para alcaldes y otros funcionarios municipales. Entre 2000 y 2002 fueron blindadas 152 sedes de organizaciones y residencias. A julio de 2002 se estaban aplicando 219 esquemas de seguridad “dura”, de los cuales unos cuarenta cubrían a varias personas (Iparaguirre *et al.*, 2002).

Cuadro 9.2 Ejecución de recursos de los programas de protección del ministerio del interior 2000-2002 (millones de pesos corrientes)

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ejecución	1.000.00	500.00	4.520.66	3.608.41	17.828.46	*5.453.00
Total	32.910.53					

* Enero-junio de 2002.

Fuente: Cristina Iparaguirre *et al.*, *Informe de evaluación del Programa de protección a testigos y personas amenazadas del Ministerio del Interior* (mimeo), Bogotá, 2002, p. 125.

Los programas de protección a personas amenazadas presentan varios problemas: i) oscilaciones bruscas en el monto de los recursos asignados anualmente, como muestra el Cuadro 9. 2; ii) presentar la solicitud de protección es engorroso, su aceptación no está sujeta a criterios claros, la evaluación de riesgo no siempre es hecha por personal idóneo, los amenazados suelen reservarse información necesaria para el evaluador; iii) muchos tipos de amenazados no tiene representación en los crer, lo que los pone en desventaja; iv) los guardaespaldas “de confianza” (escogidos por el propio beneficiario) suelen carecer de capacitación y dotación adecuadas; v) no se han creado los entes complementarios de los crer previstos por la ley, como el grupo de apoyo legal (que asistirá jurídicamente a las víctimas) y el grupo de apoyo a la gestión (que evaluará las medidas de protección); vi) las amenazas no son objeto de investigación penal ni de estudios de sus dinámicas; vii) la dgdh tie-

5. Estos programas tienen soporte en las leyes 199 de 1995 y 418 de 1997 (prorrogada por la ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por la ley 782 de 2002), y en los decretos 372 de 1996, 978 y 1.592 de 2000, 262 de 2001 y 1.386 de 2002.

ne poca capacidad para presupuestar y ejecutar recursos, y viii) los gobernadores y alcaldes (jefes territoriales de policía según los términos del Capítulo 7) no se han vinculado a los programas.

4. Apoyo a víctimas de atentados terroristas y eventos similares

La Red de Solidaridad Social (rss) y el Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga) prestan apoyo a las víctimas de atentados terroristas (incluyendo explosiones de minas antipersonal y uxos), combates, ataques y masacres⁶.

La RSS presta asistencia mediante dos programas: el de atención a víctimas de la violencia (asistencia humanitaria) y el de reconstrucción de municipios. La asistencia humanitaria comprende ayudas por fallecimiento de familiares —42,29 salarios mínimos mensuales (smm) por cada muerto—, incapacidad permanente (con un tope máximo de 42,29 smm) y heridas y pérdida de bienes (2 smm). La reconstrucción de municipios comprende la reparación y construcción de infraestructura social y comunitaria, y la de viviendas. La ayuda puede ser hasta de 2 millones de pesos por vivienda (si la reparación es más costosa, puede solicitarse un subsidio del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe). Se procura generar empleo local.

El Fosyga, por su parte, cubre los costos de la asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria y de rehabilitación física y psicológica a las víctimas no afiliadas a entidades de previsión o seguridad social. En eventos de incapacidad permanente les reconoce hasta 180 salarios mínimos diarios (smd). También les reconoce 600 smd a los familiares de cada fallecido, más 150 smd por gastos funerarios.

El Cuadro 9.3 resume la ejecución conjunta de los tres anteriores programas de asistencia humanitaria. El principal problema que presentan es la insuficiente disponibilidad presupuestal. En marzo de 2003, el déficit para cubrir

las ayudas por fallecimiento de familiares e incapacidades permanentes, ascendía a 181.8 miles de millones de pesos. En el otro ítem de la atención humanitaria (heridas leves y afectación de bienes) la rss se encontraba al día.⁷

Cuadro 9.3 Número de familias atendidas y recursos ejecutados en la atención humanitaria a víctimas de actos terroristas y tomas guerrilleras 1997-2002 (millones de pesos corrientes)

Año	Familias atendidas	Recursos ejecutados
1997	1.231	2.045.84
1998	355	3.286.33
1999	1.865	7.433.00
2000	1.043	4.000.00
2001	6.000	16.000.00
2002	7.514	10.202.00
Total	18.008	42.967.17

Fuente: Programa de atención integral a municipios afectados por la violencia política, de la Red de Solidaridad Social.

Al programa de reconstrucción de municipios le fueron asignados recursos por 17.540 millones de pesos en 1999, por 12.371 en 2001, 9.200 en 2002 y 5.800 en 2003.

5. Programas para personas en situación de desplazamiento⁸

a. Componentes

De acuerdo con la ley 387 de 1997, estos programas tienen tres componentes básicos: prevención del desplazamiento,

6. Esta asistencia tiene soporte legal en la ley 418 de 1997, prorrogada por la ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por la ley 782 de 2002.

7. Hasta 1998 la Red procuró atender a las víctimas de los atentados terroristas y "tomas" contratando pólizas con compañías de seguros pero éstas se negaron, alegando diversas razones (como que las víctimas eran auxiliares de guerrillas o autodefensas) a hacer pagos por sumas superiores al valor de las primas.

8. Las políticas referentes al desplazamiento están plasmadas en la ley 387 de 1997 y el decreto 2.569 de 2000, que la reglamenta; en los documentos Conpes 3057 ("Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado", 10 de noviembre de 1999) y 3115 (25 de mayo de 2001); en la directiva presidencial n° 06, del 28 de noviembre de 2001 y en el "Plan estratégico para el manejo del desplazamiento interno forzado por el conflicto armado" (plan a tres

atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica. La promoción de los retornos voluntarios y la protección de los desplazados, complementan esos componentes.

- Para prevenir el desplazamiento (y promover los retornos), las comunidades en riesgo serán protegidas por la fuerza pública (con la ayuda de un “sistema de alertas tempranas” coordinado por la Defensoría del Pueblo) y se buscará instaurar en ellas condiciones de convivencia.

- El artículo 20 del decreto 2569 de 2000 define la atención humanitaria de emergencia como “la ayuda temporaria e inmediata [que tiene por fin] mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad públicas”; el Recuadro 9.1 da una idea de lo que esta ayuda significa para los desplazados. Se tiene derecho a ella, a razón de 1,5 smm por mes, durante tres meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres. Por una sola vez se podrá proporcionar otro smm para transporte y utensilios de cocina y alojamiento.

- La estabilización socioeconómica es la situación donde los desplazados “accede[n] a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas [del] gobierno nacional y autoridades territoriales” (decreto 2569 de 2000, artículo 20)⁹.

b. Beneficios socioeconómicos

Según las leyes vigentes:

- Los desplazados accederán a servicios gratuitos de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación a través del sistema general

de seguridad social. En la adjudicación de cupos, los establecimientos oficiales de enseñanza básica y media vocacional darán prioridad a las víctimas de la violencia, y no les cobrarán matrículas ni pensiones. Las entidades territoriales garantizarán a los desplazados todas las etapas del servicio público de educación.

- Se realizará un programa de adquisición subsidiada de unidades agrícolas familiares (uaf) para desplazados que carezcan de propiedad o la hayan perdido al huir. Se recibirán los inmuebles abandonados como parte de pago. Se prestará colaboración para recuperar sus predios a quienes retornen. Se adelantarán programas de vivienda subsidiada.

- Se vinculará a los desplazados a programas de empleo de emergencia y de alimentos por trabajo, como estrategia de transición entre la ayuda de emergencia y la estabilización. Para efectos de esta última, se desarrollarán proyectos productivos viables en el mercado, con capacitación y asistencia técnica, apoyados en alianzas con el sector privado. También se otorgarán incentivos tributarios a las empresas que den empleo a personas desplazadas.

c. Beneficios jurídicos

- Los desplazados no sufrirán las consecuencias de no presentarse oportunamente a resolver su situación militar, de abandonar un predio sobre el cual vienen ejerciendo una posesión adquisitiva¹⁰, ni de desatender procesos judiciales o administrativos en que sean partes.

- Podrán registrar nacimientos de niños en municipios distintos a aquéllos donde se produjeron.

- En las zonas en riesgo de desplazamiento se congelará la propiedad rural (solo se podrá vender con autorización del comité municipal o departamental de atención a la población desplazada).

años expedido por la RSS). Conpes. Hay políticas sectoriales en el decreto 2.231 de 1989 (educación), el acuerdo n° 18 de 1995 de la junta directiva del Incora y el decreto 2.007 de 2001 (propiedad de la tierra), el acuerdo n° 185 de 2000 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, el decreto 951 de 2001 (vivienda) y el decreto 290 de 1997 (registro civil).

9. Al efecto también deben tenerse en cuenta otros elementos de la oferta social del Estado como el acceso al empleo, a proyectos productivos y la tierra, y a la atención a la niñez, la mujer y la tercera edad (ley 387 de 1997).

10. La norma (ley 387 de 1997) evita interrumpir la prescripción adquisitiva de dominio que está corriendo a favor del desplazado. Está complementada por la ley 791 de 2002, que impide que la prescripción transcurra en favor de quien entra a ocupar un predio ajeno, cuando el propietario o poseedor esté en la imposibilidad absoluta (como es el caso del desplazado) de hacer valer sus derechos frente al ocupante. Esta última norma no protege sólo a las víctimas del desplazamiento.

RECUADRO 9.1

Lo que detiene la guerra

Harriet Hidalgo*

“Sáquenme, quiero salir de la oficina”, me repetía todos los días.

Cubrir el conflicto desde el escritorio atada al boletín de las instituciones, escuchar los comunicados oficiales, anotar cifras interminables de heridos, desplazados y muertos, es una situación que puede hacer perder la sensibilidad.

Pero una oportunidad hizo que mirara el conflicto con otros ojos. Salí al oriente de Antioquia. La cara que ponían muchos cuando veían en sus televisores lo que estaba sucediendo en Irak, no era comparable a mi primera impresión al llegar a esta región del país.

Es cierto, en Colombia, presencié las secuelas de la guerra. Camiones del cicr, con unos cuatro mil mercados y *kits* de supervivencia en la plaza de la cabecera municipal en San Francisco (Antioquia). El ensordecedor ruido de los megáfonos llamando a miles de desplazados, avisando que la ayuda humanitaria había llegado, me “tocó”.

Campesinos descalzos, mujeres jóvenes con una tristeza profunda acompañadas por tres y cuatro hijos, algunos en brazos, esperaban revestidas de paciencia las indicaciones para recibir temporalmente lo que la violencia les había arrebatado la semana anterior: un café, unos granos de frijol o lenteja, un cepillo de dientes, una cobija, una colchoneta, un peine y una toalla higiénica.

La gente recibía la ayuda. La solidaridad de San Francisco era evidente. En una semana ya no vivían dos mil personas en la comodidad austera de sus hogares. Ahora eran unas cuatro mil que pernoctaban en la casa de un familiar o un desconocido de corazón.

Me acerqué a la primera fila. Allí estaba doña María quien empezó a contarme cómo un actor armado le había arrebatado los pocos víveres de una pequeña tienda. “Ellos quedaron con el estómago lleno. Yo ahora tendré que buscar como llenar el mío”.

Delante de ella estaba doña Flor, una mujer de 25 años que parecía de 40. Iba acompañada de dos niños que no eran sus

hijos, pero los cuidaba como si fueran propios. Su madre desapareció de la zona rural en medio de la confusión provocada por los enfrentamientos.

—Huyó para salvar su vida, no sabemos si volverá —contó Flor, mientras esperaba la ficha con la que podía recibir la asistencia humanitaria para sus nuevos hijos.

En la fila estaba también José, un hombre campesino, casado y con dos hijos.

Esperé a que reclamara su ficha y lo acompañé a recibir las provisiones. No sabía qué hacer primero: reír, hablarme con su mirada puesta en el lente de la cámara o cargar en su costal las ocho libras de arroz, lenteja, frijol, chocolate, café, las dos botellas de aceite, el azúcar y la sal que le alcanzarían para dos semanas.

Mientras caminaba con su costal en la espalda, me fui con él hacia la casa que tenía que abandonar esa misma noche. Su cuñada, quien le había dado posada, le dijo que él y su familia tenían que irse porque ahí también funcionaba una guardería para dieciséis niños desplazados. El espacio era muy reducido: una alcoba, un baño y una cocina. No era suficiente para albergar a tantas personas.

Con una sonrisa y una mano en el aire se despidió de mí, desde la angosta escalera que soporta decenas de casas. En mi corta e inesperada visita escuché cómo había tenido que salir corriendo, dejando en el olvido los pollos de engorde que le daban para comer.

Regresé a la plaza central. La noche se aproximaba y la fila de gente esperando ayuda era cada vez más larga. No importaba la lluvia.

Me ubiqué detrás del cordón y observé a dos ancianas que, aunque no eran desplazadas, esperaban en silencio que también les dieran algún mercado, si sobraba algo.

El ritmo de la entrega de mercados no se interrumpía. Recorría las manos de los voluntarios desde el camión hacia el centro del cordón humano, luego a los civiles que cooperaban.

Allí estaba Ruth, una joven profesora que ayudaba a distribuir los *kits* de supervivencia y los mercados. Ella no era profesora de San Francisco, dictaba clases en la zona rural, pero la guerra también la desterró junto con sus alumnos.

Cada vez que puede cuando en el colegio de San Francisco terminan las clases, ella comienza a dictar las suyas para no perder de vista a sus alumnos.

“Tuvimos que irnos. No sé cómo quedó la escuela. Lo último que escuchamos fueron disparos y ruidos de helicópteros. Yo me refugié con los niños en la plancha. Luego como pudimos salimos, algunos nos internamos en la montaña y después terminamos en San Francisco”.

Ruth tiene 20 años, pero su madurez y sabiduría la hacen ver mayor. Ella quiere ayudar a los suyos y por eso se unió al cordón humanitario para repartirle el mercado a sus paisanos.

“Toca estar pendiente de quién viene por ayuda, porque nunca falta el *avión* que se lleva lo de los desplazados”

En Cocorná, a unas tres horas de San Francisco, me encontré con la *cajita viajera*. Descubrí en su interior una enorme cantidad de libros. Novelas, cuentos, fábulas y recetarios, que encerraban un tesoro de conocimiento.

Eran siete cajitas. Sólo queda la que conocí en la biblioteca de Cocorná. Las otras seis están perdidas en la zona rural.

Nadie quiere recuperarlas, pero no porque no tengan la voluntad para rescatarlas. La violencia no deja. Los actores armados no permiten salir fácilmente de la cabecera municipal.

La guerra detuvo la ruta de la *caja viajera* que recorría cada quince días las veredas cercanas. Los maestros antes podían distribuir en cada escuela los libros para alumnos y padres de familia.

Ahora este preciado tesoro de conocimiento tendrá que esperar. Las *cajitas viajeras* naufragan en medio del temor, los disparos y la incertidumbre que deja la guerra cuando ésta detiene el derecho de aprender.

* Periodista. Jefe de redacción, programa *La Noche* de RCN.

d. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (snaipd)

El Sistema está formado por todas las entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan actividades en favor de personas desplazadas. Lo dirige un consejo nacional compuesto por cuatro ministros, el director del Departamento Nacional de Planeación, el de la rss y el Defensor del Pueblo. Dentro del Sistema se distinguen tres segmentos:

- El primero es la rss, coordinadora del mismo y con responsabilidades de ejecución tocantes a todos los componentes de la política.

- El segundo está conformado por las entidades del orden nacional que participan en la oferta de servicios sociales del Estado —unas veinte entidades de diferente naturaleza y jerarquía, de las cuales tres son fondos financieros, seis trabajan en asuntos agropecuarios, cuatro en el fomento de actividades económicas y microempresas, y dos en cada una de las siguientes áreas: familia, salud, educación y vivienda.

- El tercero está constituido por las entidades territoriales, que deben actuar a través de los comités departamentales y municipales presididos por gobernadores y alcaldes. Les corresponde prevenir el desplazamiento y, con sus propios recursos, participar en la ayuda humanitaria y encargarse de la educación del desplazado. Un esquema de incentivos (puntos adicionales de calificación para la distribución de regalías y otros apoyos financieros) procura impulsarlas a desarrollar proyectos de inversión para los desplazados (servicios domiciliarios, saneamiento básico) y a inscribir los desplazados en el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén).

e. Financiamiento

Entre 1995 y 1998 la asignación presupuestal para programas de entidades públicas del orden nacional con destino a los desplazados ascendió a 60.545 millones de pesos (Conpes, 3115, anexo 2). Entre enero de 1999 y junio de 2002, fue de 126.582 millones; 3,7% de esta suma se destinó a prevención; 37,36% a atención humanitaria de emergencia; 52% a estabilización socioeconómica, y 6,13% a fortalecimiento institucional (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados —Acnur—, 2002: 9).

Cuadro 9.4 Recursos con que contaba la red de solidaridad social a finales de 2002 para atender sus responsabilidades* (miles de millones de pesos corrientes)

Fuente de recursos	Recursos totales	Recursos destinados a atender a la población desplazada
Presupuesto nacional /RSS vigencias 1998-2002, en ejecución	229.4	106.7
Presupuesto nacional / entidades nacionales que celebran convenios con RSS, vigencia 2000-2002	62.2	40.8
Cooperación internacional	95.0	47.5
Totales	386.6	195.0

* Los recursos de la RSS distintos a los de los desplazados se destinan a las víctimas de los actos terroristas y "tomas" guerrilleras, y a atender a adultos mayores, indígenas, discapacitados, recicladores y población afectada por la erradicación forzosa de cultivos ilícitos.
Fuente: Red de Solidaridad Social (2002: 12-43). Documento Conpes 3115 y cálculos del INDH 2003.

La rss ha manejado la mayor parte de los recursos para desplazados. A finales de 2002 contaba al efecto con 195 mil millones de pesos (Cuadro 9.4). Casi todos estos dineros se ejecutan mediante convenios fiduciarios de objeto muy abierto, con otras entidades. A finales de 2002 había convenios vigentes con seis entidades, donde los aportes de la Red ascendían a 179,9 mil millones de pesos y cuyos períodos de ejecución iban de diciembre de 1999 hasta diciembre de 2002 o a "la terminación de los recursos" (rss, 2002: 28-43).

f. Observaciones sobre el snaipd en su conjunto

- El Sistema presenta serios problemas de coordinación. No ha sido fácil generar compromiso con los desplazados entre las entidades que lo componen, y especialmente entre las autoridades departamentales y municipales. La rss se ha visto obligada a suplantar, en parte, al resto del snaipd. Como su prioridad es la ayuda humanitaria de emergencia (para lo cual conviene mantener reservas líquidas en convenios fiduciarios) los otros componentes de la atención han ocupado un lugar secundario.

- El Sistema no cuenta con una carta de navegación. No hay un plan nacional para la atención integral a la población desplazada que, conforme a la ley 387 de 1997, i) se elabore en consulta con las entidades públicas y comunitarias que conforman el snaipd; ii) sea aprobado por el máximo órgano de dirección; iii) tenga fuerza obligatoria para todo el Sistema, y iv) sea supervisado, en su ejecución, por el Ministerio Público¹¹. En consecuencia no son claras las políticas que orientan las varias líneas de acción (prevención, asistencia humanitaria, etc.), prevalece un enfoque de asistencia social sobre uno de derechos humanos (como cartas de exigibilidad en manos de los desplazados) y están ausentes perspectivas transversales indispensables: etnia, edad, condición geográfica (rural o urbana) y, sobre todo, género¹².

- A pesar del aumento de recursos para los desplazados en los últimos años¹³, los porcentajes de atención siguen siendo bajos: la rss calcula que entre enero de 1999 y junio de 2002 sólo se cubrió 43% de la demanda en atención humanitaria de emergencia y 9,5% en estabilización socioeconómica (Acnur, 2002: 9). Y estima que "durante los próximos dos años se requiere invertir 2,6 billones de pe-

11. El único que ha sido expedido hasta ahora (decreto 173 de 1998) ya es obsoleto. Hasta julio de 2002 se contó con un Plan estratégico para el manejo del desplazamiento interno, expedido por la RSS, que no tenía para las demás entidades el carácter vinculante de un plan nacional (también se ha acudido a documentos Conpes y a directivas presidenciales, que no son comprensivos y cuya obligatoriedad es discutible).

12. El grupo temático de desplazamiento del Sistema de Naciones Unidas resalta la importancia de ese *enfoque diferenciado* (2003: 28).

13. Aumento jalonado por la sentencia SU-1150/2000 de la Corte Constitucional y el Documento Conpes 3115 de mayo de 2001.

sos para el restablecimiento de la [población desplazada], sin incluir el costo de seguridad física, adquisición de tierras ni recursos para crédito” (Acnur, 2002: 9); no obstante, la cobertura de la asistencia de emergencia ha estado creciendo (es casi plena en los desplazamientos masivos).

- Las fronteras de la responsabilidad del *snaipd* son difusas. Esta termina, según la ley, cuando se produce la estabilización socioeconómica del desplazado, o sea, cuando se garantiza la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación, educación, etc. En otras palabras, cuando aquél sale de la pobreza. Esto implica que la lucha contra los efectos del desplazamiento se difumina en algo más amplio, la lucha contra la pobreza. Con ello se descentra el foco de las políticas públicas para los desplazados. Y el desplazamiento parece inmanejable, lo cual conduce al inmovilismo.

*g. Observaciones sobre componentes específicos de la atención a desplazados*¹⁴

- La prevención del desplazamiento y la protección de sus víctimas han sido descuidadas. La prevención basada en la actividad militar y policial falla porque la fuerza pública no puede estar en todas partes y la lógica de combatir al enemigo prevalece sobre la de proteger a la gente. No se ha acudido en grande a los acuerdos humanitarios con los grupos irregulares. El comité operativo nacional de prevención creado por el Consejo del *snaipd* no ha sido convocado nunca. El sistema de alertas tempranas no tiene suficiente despliegue geográfico —aunque ha venido mejorando— ni instrumentos para garantizar respuestas eficientes de las autoridades. Hay desconfianza entre las organizaciones que dan las alertas y las autoridades militares que deben responder a ellas.

- Las normas sobre asistencia humanitaria han sido criticadas por restringirla a tres meses y por condicionar su monto a la disponibilidad presupuestal (decreto 2569, artículo 21)¹⁵. La asistencia se ha concentrado en los elementos materiales (alimentos, alojamiento), descuidando la salud, la educación y la atención sicosocial. La respuesta a las necesidades “en terreno” es lenta.

- La estabilización se atiende individual y fragmentadamente, por instituciones no bien coordinadas entre sí y de baja cobertura. Las reubicaciones de amplia escala, con el concurso de varias instituciones, no lograron tomar fuerza. Ha prevalecido la reubicación urbana espontánea (Recuadro 9.2).

- La consagración legal del acceso universal y gratuito de los desplazados a la atención en salud ha sido un paso importante. Ese acceso cuenta con respaldo financiero (del Sistema nacional de salud). Pero no hay control efectivo de las instituciones prestadoras de servicios de salud (ips) por las direcciones territoriales del ramo. Hay problemas en el trámite de la facturación y el pago de los servicios de las ips. Los desplazados desconocen el procedimiento para reclamar su derecho a la salud. La atención sicosocial no se viene prestando. La educación ha recibido un trato residual. El acceso universal a la educación básica y media carece de respaldo financiero. Se ha descargado sobre los municipios

El hecho de que el Estado, apoyado por la sociedad, atienda a todo tipo de víctimas del conflicto armado, tiene un alcance muy hondo: hermana a todos los damnificados de una guerra absurda como beneficiarios de la solidaridad.

receptores. La gran limitación es la falta de cupos y de elementos mínimos (*kits* educativos).

- La cobertura de los programas de vivienda ha sido muy baja (igual al 3,7% de la demanda potencial entre 1999 y 2002) y lo han sido más las de dotación de tierras y de

14. Acnur (2002), Andas, Comisión Colombiana de Juristas, Codhes, Fundación Menonita para el Desarrollo (Mencoldes) y Secretariado Nacional de Pastoral Social (2002).

15. Esto contraviene los principios rectores de los desplazamientos internos elaborados por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Cuestión de los Desplazados Internos (... “las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción”), principios que según la Corte Constitucional colombiana (sentencia SU-1150/2000) forman parte del *bloque de constitucionalidad*.

Recuadro 9.2

Los desplazados: otras voces, otros destinos

María Teresa Muñoz Losada*

Este es el testimonio de un grupo de mujeres y hombres desplazados por la violencia en el Valle del Cauca y asentados en la capital, Cali, quienes manifestaron su descontento por el trato recibido por parte de los funcionarios de la Red de Solidaridad Social y del tipo de programas impuestos sin tenerlos a ellos en cuenta.

Su poca capacidad de creer en los planes de retorno se debe a la cercanía con los terribles sucesos que marcaron su destierro, pero también a la seguridad de que muchos otros, conocidos de ahora o amigos de antes, han quedado desamparados de vuelta a su lugar de origen y sin que las razones que motivaron su desplazamiento hayan sido resueltas. Peor aún, cuando regresan encuentran que ya lo han perdido todo. Se “perdió” en las manos de avivatos, usurpadores, actores armados, terratenientes y oportunistas. Incluso a algunos la muerte se los lleva durante el viaje de regreso.

Los que han optado por quedarse en Cali sienten que la ayuda humanitaria ha sido insignificante frente a sus necesidades, y más cuando se han visto obligados a dejar atrás sus recuerdos, su pasado, su vida, sus afectos, sus posesiones, su propia familia, su tierra, su origen, sus raíces. Así han ingresado a ser pobres entre los pobres en una ciudad que los mira con recelo, y donde hay la disputa por los escasos recursos destinados para ellos.

Los desplazamientos puntuales e individuales pasan casi desapercibidos, son ignorados y ni siquiera son registrados. Para

recibir la ayuda de la Red deben someterse a unos engorrosos trámites que vulneran su dignidad. Antes al menos eran los únicos propietarios de su existencia y ahora en la gran urbe son limosneros de la ayuda oficial o, peor aún, de las vías públicas.

La situación es tan compleja que ni la nación ni los municipios han podido darles esa ayuda. No existen recursos ni medios. Ellos piden al menos que se les trate como a seres humanos, con respeto y consideración por parte del gobierno. Que se escuchen sus propuestas. Su voz ha quedado condenada al silencio.

Se les ha impuesto un modelo de sustento económico, como las tiendas de abastos, que no ha dado resultado. Son mano de obra muy barata por su desesperada situación. Esas alternativas mejoran las estadísticas pero no sus condiciones. Ningún alcalde está dispuesto a convertir su ciudad en un “hotel de cinco estrellas” para albergar a la población desplazada, y más cuando la pobreza asciende de manera galopante. La Red sucumbe al facilismo de soluciones cortoplacistas. Los programas de retorno no ofrecen seguridad y se limitan a entregar menos del mínimo necesario para regresar al lugar de origen.

¿Cuántos son los recursos para la ayuda humanitaria? ¿Cuáles son los criterios de asignación de los mismos? ¿Ante quiénes se pueden elevar denuncias por el maltrato que infringen los funcionarios y funcionarias de la Red?

Ellos, sin duda, están dispuestos a tomar en sus manos la conducción y la construcción de su propio destino, para tejer sus sueños por espacios de vida más soportables y humanos.

* Directora de Foro Nacional por Colombia en el Valle

aseguramiento de la tenencia. Los incentivos para que los municipios extiendan los servicios domiciliarios y el saneamiento básico a los desplazados, no han sido exitosos.

- Los programas de empleo de corto plazo han tenido un alcance exiguo. En cuanto a la estabilización vía proyectos productivos, no se ha garantizado el acceso de los desplazados al crédito ni a los canales de fomento de la pequeña empresa, ni se han promocionado los encadenamientos

con el sector privado. El monto de los subsidios no asegura la sostenibilidad de las unidades productivas y el mantenimiento de las familias simultáneamente.

B. Hacia un modelo de atención integral

La revisión anterior permite concluir que se ha avanzado bastante en la creación de regímenes jurídicos e institucio-

nes, la asignación de recursos y la acumulación de experiencias para atender a las víctimas del conflicto armado. Se han identificado los alcances de la atención: prevenir, proteger, asistir, promover el acceso a condiciones de vida digna y, en ciertos casos, reparar los daños sufridos. En algunas áreas (como la ayuda humanitaria a desplazados masivos) la atención ha alcanzado altos niveles de cubrimiento. Todo eso es una base de partida para logros mayores.

1. Lo que existe: una atención fragmentada

Sin embargo, la actividad del Estado no surge de una mirada integral a las víctimas, ni de la idea de que se deba prestar atención a todas ellas. En consecuencia, esa atención ha sido asumida de manera parcelada, y ha dejado los siguientes vacíos: i) hay flagelos cuyas víctimas no son objeto de política ni programa alguno, como los familiares de los muertos fuera de combate o los torturados, las comunidades sitiadas o encajonadas entre dos actores armados (Sistema de Naciones Unidas. Grupo temático de desplazamiento, 2003: 17, 34, 37-38), o los afectados difusos por fenómenos como el desabastecimiento de bienes, la suspensión de vacunas de salud o los apagones debidos al conflicto; ii) hay programas cuyo componente de asistencia es demasiado débil (como los de desaparecidos y secuestrados); iii) los hay tan carentes de respaldo económico que sus resultados son irrisorios (como los de desaparición forzada), y iv) los hay que presentan niveles de cobertura altos en unos componentes y muy bajos en otros (como los de desplazados). Del conjunto de los programas puede decirse que su financiación se queda muy corta en relación con el número de víctimas por atender.

En el hecho de que el Estado asuma un área de atención o deje de hacerlo, han influido factores como éstos: i) la resistencia a ocuparse de flagelos en los que existe alta responsabilidad de agentes estatales, por acción u omisión (como en la desaparición forzada o la tortura) y la mayor propensión a atender a las víctimas de la guerrilla (secuestros, “tomas”, etc.); ii) la capacidad de presión de las víctimas (alta en relación con las amenazas y con el desplazamiento, porque están vivas, baja en las desapariciones y los homicidios fuera de combate); iii) las dificultades operativas (establecer qué homicidios tienen móviles políticos, etc.); iv) el impacto fiscal, que lleva a trazar límites difíciles de

entender para las víctimas (al prestarse, por ejemplo, ayuda humanitaria en casos de masacres y no de homicidios individuales, mucho más numerosos) o a hacer asignaciones presupuestales meramente simbólicas a ciertos programas; v) el temor a sentar precedentes sobre la obligación de reparar violaciones de los derechos humanos y el diH en casos no definidos por el poder judicial.

La atención fragmentada a las víctimas viola el principio de igualdad (artículo 13 de la Constitución) y trae consigo muchas irracionalidades: i) no ayuda a adoptar líneas de acción que tendrían impacto sobre la situación de todas las víctimas (impulso a los acuerdos humanitarios, etc.); ii) debilita la búsqueda de recursos nacionales e internacionales; iii) duplica, en general, esfuerzos y costos; iv) genera inequidades en la distribución de recursos entre distintos tipos de damnificados; v) segmenta y limita los alcances de las perspectivas transversales (género, etnia, edad, etc.); vi) impide aprovechar los mecanismos y las experiencias acumuladas en la lucha contra un flagelo (por ejemplo, el secuestro) para combatir otros (como la desaparición forzada), y vii) confunde a las víctimas sobre dónde y cómo tramitar solicitudes.

2. Parámetros para una atención integral

La atención del Estado a las víctimas del conflicto debe someterse a los siguientes parámetros, que surgen de la Constitución política y del derecho internacional sobre los derechos humanos:

- Adoptar un enfoque de derechos —las víctimas tienen derecho a la atención— no de mera ejecución de políticas optativas.
- Aplicar los principios de igualdad y de solidaridad.
- Cumplir en beneficio de las víctimas (efectivas o potenciales) y teniendo muy en cuenta su condición de tales, los deberes de: a) respetar sus derechos humanos (que todos los agentes estatales se abstengan de atentar contra éstos), y b) protegerlos de las agresiones de actores no estatales.
- Adoptar las medidas necesarias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (desc), empleando hasta el máximo los recursos disponibles.
- Reparar a las víctimas los daños antijurídicos causados por acción u omisión de los agentes estatales.

A continuación se hacen propuestas sobre el alcance que se debería dar a los principios y deberes mencionados¹⁶.

a. Igualdad y solidaridad. A la luz del principio de igualdad, el Estado debería prestar atención a todos los damnificados directos de la contienda armada, y hacerlo sin discriminación política, ideológica ni de ningún otro carácter. En virtud del principio de solidaridad, deben movilizarse cuantos recursos sean necesarios para atender a las víctimas del conflicto, por lo precaria y vulnerable que es su situación¹⁷.

El principio de solidaridad es, en todo caso, el principal cimiento de la atención a las víctimas del conflicto. Se expresaría, básicamente, en el aporte de los contribuyentes a mitigar los efectos que la contienda tiene sobre sus damnificados directos —sorprende, al respecto, que el Estado acuda a sobretasas e impuestos específicos para financiar su actividad militar, pero no para atender a esas víctimas.

El hecho de que el Estado, apoyado por la sociedad, atienda a todo tipo de víctimas del conflicto armado, tiene un alcance muy hondo: hermana a todos los damnificados de una guerra absurda como beneficiarios de la solidaridad de sus conciudadanos, y deslegitima a quienes han hecho de la guerra la forma de alcanzar sus objetivos.

b. Prevención y protección. Para prevenir las agresiones contra las víctimas potenciales del conflicto se debe apelar a:

- El reconocimiento reiterado, y desde las más altas autoridades de: a) la legitimidad del disenso político, el ejercicio de la oposición y la protesta social no violenta, así como del trabajo por los derechos humanos; b) la obligación de respeto a los derechos humanos y el dih por parte de todos los agentes estatales, y c) la obligación de los miembros de la fuerza pública de perseguir a todo tipo de actor armado irregular.

- La ampliación del campo humanitario, mediante la promoción y verificación de actos y acuerdos humanitarios (Capítulo 8).

- La aplicación de las propuestas de este Informe sobre la construcción de condiciones de gobernabilidad y convi-

vencia en las regiones (Capítulo 14), la promoción del desarrollo humano, particularmente en las zonas más afectadas por la contienda (Capítulo 15), la seguridad interna, la aplicación de la ley penal y la lucha contra la impunidad (Capítulo 7) y la lucha contra la corrupción y el desmantelamiento de las rentas ilícitas (Capítulo 13).

- Redefinir la misión de la fuerza pública, para que su responsabilidad básica sea proteger a la población. Esto implica que las autoridades militares y de policía se ocupen a fondo de neutralizar los riesgos de los habitantes de su zona ante los grupos armados irregulares y la delincuencia, e implica que la evaluación de cada comandante militar o policial tenga en cuenta la disminución o el aumento de los homicidios, desapariciones, secuestros y otras agresiones —y no sólo los golpes al enemigo.

- Fortalecer el sistema de alertas tempranas que coordina la Defensoría del Pueblo.

- Aumentar de manera sustancial los recursos destinados al programa de protección a personas amenazadas (o en riesgo) del Ministerio del Interior, y su articulación a los demás programas de atención a víctimas.

- Concentración itinerante de la acción institucional (entidades estatales, ong y entidades internacionales con responsabilidades en derechos humanos y dih) en las zonas donde el conflicto cobre los alcances más devastadores, para obtener resultados a corto plazo.

c. Asistencia humanitaria y programas de choque para generar ingresos. La satisfacción de los desc de las víctimas del conflicto debe someterse a estas pautas:

- El Estado debe tomar medidas tendientes a lograr progresivamente la plena efectividad de dichos derechos, hasta el máximo de los recursos disponibles.

- Entre esas medidas se encuentran, en primer lugar, la de proporcionar los medios necesarios para satisfacer las necesidades vitales mínimas (alimentación, vestido, albergue, control de enfermedades infectocontagiosas, etc.), a quienes estén en la imposibilidad de procurárselos por sí

16. Lo que sigue está inspirado, entre otros instrumentos y disposiciones, en la Constitución política (artículos 1º, 2º, 13, 90 y 95); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1, 2 y 63); el Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Americana (artículos 1 y 2); la observación general n° 3 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (que habla de *niveles esenciales* de cada uno de los derechos), y la sentencia SU-225/1998, de la Corte Constitucional (que se refiere al *mínimo vital*).

17. El principio de solidaridad, según la Corte Constitucional, "vincula y condiciona el actuar tanto del Estado como de la sociedad" (sentencia T-34/2002).



Foto 9.2 Desplazados del Naya regresan a su parcela. Luis Adelmo Elejalde extiende la bandera en señal de paz.

mismos, sean o no víctimas del conflicto. Esta asistencia humanitaria debe prestarse mientras se prolongue aquella imposibilidad.

- Las medidas deben incluir programas de choque (como los de empleo de emergencia) para superar los obstáculos asociados con la situación especialmente precaria en que se encuentran las víctimas, y que les impiden desarrollar una actividad productiva.

- Sin perjuicio de lo que diremos sobre el derecho a la reparación, no parece que las víctimas del conflicto en si-

Los agentes expulsores renuncian, en el marco de ciertas condiciones, a agredir a las comunidades si éstas rompen sus vínculos con ellos y con sus enemigos (si se aíslan de ambos). Esto puede formalizarse mediante pactos humanitarios.

tuación de pobreza tengan derecho a ser sacados de ésta con prioridad sobre los demás pobres; pero debe garantizarse que accedan sin ninguna discriminación a los programas contra la pobreza.

d. Reparación de los daños sufridos. Las víctimas tienen derecho a que se les reparen los daños materiales e inmateriales sufridos. Pero en los conflictos donde intervienen actores estatales y no estatales, esta obligación no siempre recae sobre el Estado —el Estado sólo da una respuesta si agentes estatales han incurrido en un comportamiento antijurídico, por acción u omisión—. Y en circunstancias confusas la culpa debe ser establecida por los jueces (nacionales o internacionales)¹⁸.

Eso no significa que el Estado pueda desentenderse de los daños. Por el contrario, debe identificar al mayor número posible de víctimas del conflicto e inventariar los perjuicios que han sufrido, hayan o no recibido atención estatal, y sea cual fuere el grupo armado responsable. Esto no reemplazaría a las instancias encargadas de definir responsabilidades (los tribunales nacionales o internacionales o una eventual “comisión de la verdad”). Pero permitiría: i) preservar información valiosa para esos órganos; ii) determinar la magnitud y las modalidades de las reparaciones por reconocer, según presuntos responsables, y iii) perfilar po-

líticas de reparación aplicables durante el conflicto, con ocasión de negociaciones de paz o en el posconflicto.

Por otra parte, cuando sea clara la responsabilidad estatal, las autoridades no deben esperar que se produzcan sentencias contra el Estado, sino que deben realizar conciliaciones para reconocer dicha responsabilidad y efectuar las reparaciones del caso.

e. Esquema institucional. Sería ideal concentrar la coordinación de los programas de atención a las víctimas del conflicto en una sola entidad, que continúe los que están en curso, amplíe su cobertura e intente superar sus demás falencias, identifique víctimas e inventaríe los daños sufridos. La institución podría crearse reuniendo personal de los programas actuales, lo que amortiguaría el impacto fiscal. Es crucial que esa entidad incorpore la participación de los diversos tipos de damnificados del conflicto.

Además de los impuestos, existen al menos otras dos vías para acopiar los recursos que demanda la atención de las víctimas del conflicto. Una es la cooperación internacional, que sería tanto más sensible al tema, cuanto más universales e integrales fueran los esquemas de atención propuestos por el Estado. La otra consiste en destinar los bienes objeto de extinción de dominio (expropiados a narcotraficantes y otros delincuentes) a este propósito.

La unificación anterior es difícil de alcanzar. Los distintos tipos de víctimas confían en unas instituciones y tienen reservas frente a otras. Las entidades involucradas prefieren que no se reduzcan sus mandatos. Pero si la concentración resulta imposible, hay que ajustar el esquema de atención para que se parezca tanto como sea posible al propuesto. Para ello se lo podría colocar bajo la dirección de un órgano compuesto por los directores de los programas en curso y de los que se creen para llenar los vacíos existentes. Ese órgano debería ser presidido por un funcionario de alto nivel —como el Vicepresidente de la República, el director del programa presidencial para los derechos humanos o el director de la rrs—, y contar con un equipo estable de funcionarios ejecutivos.

18. El deber de atender a las víctimas tiene más fuentes y más alcances que el de reparar los daños. Por ende, atenderlas no implica necesariamente reconocer la responsabilidad sobre los respectivos hechos ni la obligación de reparar los daños causados por éstos (así lo estableció expresamente, en relación con la ayuda humanitaria a las víctimas de actos terroristas, la ley 418 de 1997).

3. Cambios en la política sobre desplazamiento

Ya se incorporen o no a un esquema integral como el propuesto, las políticas sobre el desplazamiento deben ser objeto de cuatro tipos de modificaciones:

a. *Poner orden al snaipd*

Para superar la anomia interna, es preciso elaborar y expedir por decreto el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. El proceso debe impulsarse desde la Presidencia y ser muy participativo.

La magnitud, modalidades (individual o masiva) y distribución territorial del desplazamiento son inciertas, lo que dificulta elaborar el plan. Pero puede acudir a mecanismos de planeación para manejo de contingencias, como ya lo hace la rrs a través de sus fideicomisos.

Las obligaciones del Estado no pueden quedar del todo sujetas a la eventual disponibilidad de recursos. En el plan nacional deben plasmarse unos compromisos ineludibles, y otros que dependan de la evolución del desplazamiento y de las disponibilidades presupuestales. Sobre la matriz del plan podrían hacerse los ajustes que demande esa evolución, mediante documentos Conpes.

El Ministerio Público (que supervisará el cumplimiento del plan) debe participar en su elaboración. Y puede convenir con la administración unos protocolos de control, que definan tanto los resultados ineludibles, como aquellos que dependerán del comportamiento de determinadas variables.

b. *Concentrar las responsabilidades del Sistema*

Deben eliminarse los propósitos difusos que mezclan los objetivos del snaipd con los de lucha contra la pobreza y concentrar sus responsabilidades en:

- La atención humanitaria de emergencia, que incluya un componente mínimo de atención sicosocial, hasta que el desplazado pueda acceder a un programa de choque de

generación de ingresos y, en todo caso, por un lapso de cuatro meses, prorrogables por otros cuatro en circunstancias especiales (como mínimo, la atención se ampliaría, pues, en un mes).

- El acceso pleno e inmediato a los servicios de salud —efectiva incorporación al Sisbén— y educación básica, sin importar el lapso transcurrido desde el desplazamiento (se harían realidad, para los desplazados, compromisos que el Estado ya tiene con todos los pobres).

- Incorporación de los despojados de vivienda o tierra propias, a programas de readquisición acelerada¹⁹.

- Vinculación a programas de empleo de emergencia por doce meses (adicionales a los de la ayuda humanitaria).

c. *Empleo de emergencia*

Con el paso del tiempo, los desplazados comienzan a producir ingresos, dejando de depender de la asistencia pública y de la solidaridad social. Pero el proceso es muy traumático, y el Estado debe procurar que no lo sea tanto. La mejor manera de hacerlo son los planes de empleo de emergencia porque son estandarizables y pueden lograr muy amplia cobertura.

Un plan bien diseñado debe lograr que: i) los empleos sean productivos (así los salarios no serán un mero subsidio al desempleo); ii) los rubros distintos al pago de mano de obra (equipos, insumos, etc.) absorban una porción mínima de los fondos; iii) las actividades contribuyan a capacitar a los trabajadores; iv) se genere el mayor número posible de empleos directos e indirectos (actividades como un proyecto de riego o construir caminos aventajan al respecto a la construcción de viviendas o de obras de acueducto y alcantarillado) (Gómez *et al.*, 1989: 33-36).

Los planes por desarrollar deberían: i) ser dirigidos por una entidad de cobertura nacional; ii) ponerse la meta de vincular a tiempo parcial, durante un período de año y medio, a un miembro de la mitad de los hogares desplazados²⁰; iii) involucrar a los municipios en la administración del pro-

19. Según uno de los principios rectores de los desplazamientos internos (el 29), las autoridades tienen la obligación de prestar asistencia a los desplazados para recuperar las posesiones de las que fueron desposeídos, y "si esa recuperación es imposible [...] concederán a esas personas una indemnización adecuada [...] o les prestarán asistencia para que la obtengan".

Recuadro 9.3

Urgencia de resolver crisis humanitaria

Luis Alfonso Hoyos Aristizábal *

Cerca de dos millones de colombianos desplazados en los últimos ocho años como consecuencia de las acciones de los actores armados, la inmensa mayoría de ellos provenientes de zonas rurales y semirurales, cerca de novecientos municipios afectados, más del 40% menores de 18 años, una tercera parte arrancados de tierras de su propiedad, son apenas algunas cifras que dan idea del drama humano que afecta a la sociedad colombiana.

Los esfuerzos de las políticas de los próximos años deben enfocarse para lograr la atención a las víctimas y generar oportunidades para restablecerles o proveerles las capacidades que la violencia les ha vulnerado. Las buenas prácticas que se han encontrado en medio de la diversidad y heterogeneidad coinciden en mostrar los efectos positivos de programas masivos

de seguridad alimentaria, integración a cadenas productivas regionales, saneamiento básico y mejoramiento de viviendas rurales así como esfuerzos imaginativos para posibilitar el acceso a una formación pertinente para la generación de ingresos y ampliación de la cobertura en salud. La directa participación de los afectados en la formulación y ejecución de los programas siempre muestra resultados reveladores.

Ello implica un inmenso reto político y ético. El Estado, la sociedad colombiana, los actores armados y la comunidad internacional deben responder sin dilaciones, con eficacia y eficiencia, para lograr una pronta y adecuada atención y resolución de la mayor crisis humanitaria de nuestra historia.

* Director de la Red de Solidaridad Social. Presidencia de la República.

grama y el aporte de contrapartidas (equipo de transporte y construcción, gastos de administración, etc.), y iv) comprometer a los departamentos en el apoyo a los municipios.

Un plan así proporcionaría ingresos complementarios a los desplazados (mientras se va produciendo su inserción en procesos productivos) sin prolongar su dependencia de la asistencia pública, ayudaría a reactivar las economías de las zonas receptoras y dejaría un *stock* de obras físicas para las comunidades. Los costos de un programa como el propuesto pueden estimarse entre unos 90 mil y unos 125 mil millones de pesos²¹.

En un orden de ideas parecido, pero pensando en arraigar al campesino, podría lanzarse un plan de seguridad alimentaria que aliviara su deseo de emigrar o le facilitara el retorno. Así, la rss está iniciando un programa piloto diri-

gido a personas que disponen de tierra y están en riesgo de desplazamiento; a cada familia se le proporcionan insumos y materiales por valor de 300 mil pesos, además de capacitación y asistencia técnica. Como explica el Recuadro 9.3, iniciativas de este tipo pueden ser una fuente importante de empleo para los desplazados o potenciales desplazados.

d. Prevención del desplazamiento y protección del retorno

El Estado no puede suponer que los desplazados provengan de comunidades ideológicamente marcadas. Pero los responsables del desplazamiento trabajan con otras claves: expulsan (o impiden retornar) a determinadas personas o grupos por razones ideológicas. Ahora bien, si la política está detrás de los desplazamientos, ésta podría convertirse

20. Difícilmente podría el programa cubrir a más del 50% de los desplazados (sólo puede llegar a sitios en que el número de desplazados lo justifique; muchos desplazados preferirán no participar en él).

21. Según se ofrezcan puestos de media jornada o de dos tercios de jornada la cifra en el texto resulta de los supuestos siguientes: 185 mil hogares desplazados en tres años (5.138 por mes, en promedio, de los cuales 50% se vinculan al programa por 18 meses); salario mínimo de 330 mil pesos; no se incluyen costos administrativos.

en una vía de solución. Como se señaló en el Capítulo 8, los agentes expulsivos renuncian, en el marco de ciertas condiciones (elevación de los costos de la inducción al desplazamiento por la apertura de conversaciones de paz, intervención de mediadores eficaces, etc.) a agredir a las comunidades si éstas rompen sus vínculos con ellos y con sus enemigos (si se aíslan de ambos). Esto puede formalizarse mediante pactos humanitarios.

En todo caso sería deseable que avanzáramos en un esquema de acuerdos de alcance nacional para frenar los desplazamientos y permitir el retorno de poblaciones. Dos circunstancias pueden facilitarlos: que las autodefensas —principales responsables del desplazamiento— estén dialogando con el gobierno; y que 70% de las expulsiones ocurran en veinte microrregiones críticas, lo cual multiplicaría el rendimiento de pactos humanitarios que se hicieran para esas regiones.

Referencias bibliográficas

Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (Andas), Comisión Colombiana de Juristas, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), Fundación Menonita para el Desarrollo (Mencoldes) y Secretariado Nacional de Pastoral Social (2002), *Aspectos críticos de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento, 1998-2002* (mimeo), Bogotá.

Documento Conpes 3057.

Documento Conpes 3115.

Fundación País Libre (2002), *Estrategia nacional contra el secuestro y la extorsión* (mimeo), Bogotá, diciembre.

Gómez B., Hernando, Ariel Cifuentes y Alfredo Rangel (1989), *La mayoría silenciosa; cómo se hace la política laboral en Colombia*, Bogotá, Canal Ramírez.

Iparaguirre, Cristina, Martha Rocío Mendoza y Luis Alfonso Novoa (2002), *Informe de evaluación del Programa de Protección a Testigos y Personas Amenazadas del Ministerio del Interior* (mimeo), Bogotá, julio.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) (2002), *Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, 1999-2002* (mimeo), Bogotá, agosto.

Red de Solidaridad Social (2002), *Documento sin título preparado para dar respuesta a un cuestionario del senador Manuel Ramiro Velásquez* (mimeo), Bogotá, pp. 12-43.

Sistema de Naciones Unidas, Grupo Temático de Desplazamiento (2003), *Plan de acción humanitaria Colombia 2003*, Bogotá, febrero.



Deshacer los ejércitos: la desvinculación de combatientes



Agradecimientos

Colaboración: Miguel Abdala, Julián Aguirre, Miguel Álvarez, Amalia Erazo, Manuel Forero (teniente coronel), Mabel González, Vera Grave, Beatriz Linares, Antonio Maldonado, Erika Páez, María Eugenia Pinto, María Eugenia Ramírez, Édgar Ruiz, Sandra Ruiz, Andrés Vergara, María Eugenia Vázquez, Darío Villamizar.

Después de proteger a la ciudadanía (Capítulo 7), reducir la barbarie del conflicto (Capítulo 8) y resarcir a sus víctimas directas (Capítulo 9), el paso natural para desactivar una guerra parecería ser ir reduciendo el tamaño de los ejércitos. Por eso este capítulo se ocupa de la desmovilización de los combatientes irregulares y de su reinserción a la vida civil.

Y sin embargo la desmovilización y reinserción *masiva* de los combatientes es el último paso de un proceso de paz. En la mayoría de los países donde ha habido éxito, el cumplimiento de los acuerdos lleva a la desmovilización de los insurgentes, seguida por la de los paramilitares. ¿No es prematuro entonces hablar de tales cosas en Colombia, donde hoy es baja la probabilidad de un acuerdo de paz con la guerrilla?

Pues hay dos tipos de desmovilización bastante peculiares del caso colombiano, que justifican referirse al tema en este punto del Informe: i) la desmovilización *individual* de un número elevado y creciente de personas que militaban en los distintos grupos armados ilegales, y ii) la posible desmovilización *colectiva* de contingentes más o menos amplios de las auc y otras fuerzas paramilitares, en desarrollo de las negociaciones que comienzan.

No es mucho lo que aquí puede anticiparse sobre la desmovilización y reinserción de las auc. De las declaraciones y documentos conocidos al momento se infiere que la negociación no versará sobre reformas económicas y sociales (el Capítulo 17 vuelve sobre este asunto) sino sobre condiciones y garantías para la desmovilización gradual de las autodefensas. Esta negociación bien podría implicar cambios más o menos drásticos en las reglas jurídicas y en el sistema operativo de los programas actuales.

Mientras tanto, este capítulo tendrá que concentrarse en examinar esos programas actuales —que ya de por sí se encuentran en pleno revolcón— con apenas algunas referen-

cias al desafío que implicaría añadir la desmovilización colectiva de las autodefensas al flujo intenso de desvinculados a título individual.

El flujo es intenso de veras: durante los tres últimos años, más de tres mil individuos —algo como 10% del total de combatientes— se han desvinculado de las organizaciones armadas ilegales. Esta cifra subestima la realidad pues muchos de quienes dejan las armas no lo reportan a las autoridades; más aún, el fenómeno será mayor si el gobierno logra cumplir su meta de desvincular otros seis mil combatientes individuales, sin mencionar el proceso con las auc.

Pese a la magnitud del fenómeno, Colombia no cuenta con una política sólida de desmovilización y reinserción. El diseño institucional, legado de los acuerdos de paz de comienzos de los 90, se encuentra en transición. Existen vacíos jurídicos y administrativos a pesar de las recientes reformas. Las competencias están asignadas de manera poco funcional. El país aún vacila entre entender la desvinculación como una estrategia antiinsurgente, como una carga económica o como un problema humanitario, y esta indecisión se traduce en rivalidades e inconsistencias entre instituciones.

El capítulo consta de dos secciones: la sección A se relaciona con la población mayor de 18 años y la B se refiere a niñas, niños y adolescentes desvinculados del conflicto armado. Cada sección incluye un perfil de la población, la descripción de normas y programas preexistentes, el análisis de los cambios en curso y las recomendaciones que sugiere el Informe.

Desde el punto de vista del desarrollo humano, el desafío de una política de reincorporación es transformar a miles de individuos aislados o ex delincuentes en una fuerza ciudadana de paz. Ello implica diseñar un esquema sostenible de reinserción, garantizar la vida de quienes dejan las armas, evitar su rotación entre actores armados o su ingreso a

RECUADRO 10.1

Cuando el corazón late al ritmo de un reinsertado*

Escena uno

En un barrio marginal de Bogotá, tres hombres ingresan a una panadería exhibiendo la cédula de Pedro, un desmovilizado inscrito en el programa de reinsertación. Le preguntan al panadero si lo conoce. Le aseguran que son cuñados y lo buscan porque supuestamente ha desaparecido. El panadero entra en sospechas porque Pedro, su vecino, no anda escondiéndose a nadie. Por casualidad, la compañera de Pedro entra a la panadería y los hombres le exhiben la misma cédula y le preguntan por él. Con disimulo, pero con prisa, la mujer se retira, entra a la casa vecina y le narra a Pedro lo que acontece a pocos metros de ellos. ¿Por qué exhiben su cédula si todavía él mismo no ha podido conseguir un duplicado en la Registraduría? Alarmados contactan telefónicamente a la Defensoría del Pueblo que coordina con otras entidades un operativo de protección para que abandonen el barrio y luego la ciudad en condiciones de seguridad.

Escena dos

Desde una zona rural en Boyacá tres desertores envían un mensaje al personero municipal en el que describen el sitio de su escondite y piden una comisión humanitaria que los saque sin poner en riesgos sus vidas. En la operación participan el ejército, la Personería y la Defensoría del Pueblo. La gestión tiene éxito.

Escena tres

Al caer la noche llega a Bogotá un menor desertor, remitido desde Antioquia por una unidad militar. El muchacho tiene frío. Viste aún ropa de tierra caliente. Desde una oficina estatal, en un tercer piso, observa la capital. Cuando una secretaria le conversa, pregunta qué tan grande es la ciudad y dónde

pasará la noche. No conoce a nadie. No ha almorzado. Pide un cigarrillo, se calla y medita. Cuando le piden contestar por escrito un sencillo formulario, lo devuelve sin decir nada: ¡es analfabeta!

Escena cuatro

En la entrada de una sede gubernamental, diez desmovilizados se impacientan, vociferan y tratan de entrar por la fuerza. Cada uno trae un reclamo y siente que sus demandas son urgentes e inaplazables. Un funcionario habla con ellos, toma nota, ingresa a la oficina y una hora después regresa a la calle, explica, informa, aclara dudas, resuelve unos casos y deja otros en remojo.

Escena cinco

Vecinos del sector interponen una acción de tutela porque temen que una casa habitada por ex guerrilleros sea blanco de un atentado terrorista que podrían poner en riesgo sus vidas y sus bienes.

Escena seis

Un grupo de niñas desmovilizadas es llevado a una visita recreativa a un centro comercial. Las tutoras pierden su rastro y comienzan la búsqueda. Cuando la encuentran, la jovencita está ensimismada mirando una exhibición de muñecas. ¡Es la primera vez que ha tomado una en sus manos!

Escena siete

Un ex paramilitar que se acogió al programa de reinsertación —pero está detenido en una celda de máxima seguridad mientras paga por un delito no susceptible de beneficios jurídicos— es trasladado en una ambulancia hasta un centro espe-

cializado de diagnóstico porque tiene lesionada la columna vertebral y, por períodos, no puede caminar. Los médicos han considerado necesaria una intervención quirúrgica.

Escena ocho

Un noticiero de televisión reporta la detención de alias *El Diablo*. Un oficial, que lo sindicaba de haber participado en una masacre paramilitar, asegura que es un ex guerrillero reclutado por sus antiguos enemigos.

Escena nueve

Una funcionaria reúne en Bogotá a un desmovilizado con sus padres y ocho hermanos para aclarar quien cobró un cheque sin el consentimiento del beneficiario. Los ánimos se alteran. El beneficiario acusa a su papá y le recuerda, a gritos, que siendo un niño le decía: “¡Te quiero ver muerto!”.

Escena diez

Después de permanecer seis meses en Medellín, debidamente protegido, un desmovilizado ha coordinado con la madre de sus dos pequeños hijos su traslado a Cali para reiniciar una nueva vida en familia. En el momento de empacar maletas, ella le comunica que esos planes ya no serán posibles porque está esperando un hijo de un nuevo compañero sexual. La pareja no se había encontrado en los últimos cuatro años.

Estas diez escenas son suficientes para ilustrar las complejidades del proceso de reinserción que ni termina con la desvinculación de los combatientes ni se reduce a la atención humanitaria y a los beneficios económicos y jurídicos concedidos por el Estado.

En muy poco tiempo

Un reinsertado debe desaprender que el Estado es un enemigo y aprender a confiar en él, a no confundir el proyecto productivo con su plan de vida, a distinguir lo posible de lo ideal, y a diferenciar entre el corto, el mediano y el largo plazos. De entrada, apenas comienza el proceso formal, la persona queda en interinidad jurídica y a la espera de que las autoridades competentes esclarezcan su pasado.

Un desmovilizado debe pasar de la obediencia al ejercicio de la libertad responsable. En la milicia, de abajo para arriba se solicita permiso y de arriba para abajo se dan órdenes, y además no hay muchos espacios para la autonomía personal, la familia y los afectos.

Sin solución de continuidad y, al mismo tiempo, debe buscar ingresos, reconstruir su núcleo familiar, adaptarse a un nuevo estilo y modo de vida, tratar con decenas de personas e instituciones, elaborar duelos emocionales, resolver problemas que otros le administraban, reconocer su condición de ciudadano y ejercer como sujeto de derechos y deberes. Sin embargo, en determinado momento, más que la definición de su situación jurídica, necesita ser escuchado con los códigos de su extracción campesina, lacustre y de espacios amplios.

La desconfianza del desmovilizado, que en la guerrilla es garantía de seguridad, en la vida civil es para él un obstáculo cuando la sociedad lo somete a período de prueba. Durante una especie de interinidad civil, se le observa con sospecha desconociendo que, por lo general, tiene bien arraigados el sentido del honor, la lealtad, la honradez, la disciplina, el respeto por las normas, la austeridad personal y la solidaridad con su grupo de referencia.

Se trata, en fin, de sintonizar el proceso de reinserción con el ritmo cardíaco del corazón de un reinsertado.

* Diferentes situaciones que viven los reinsertados en Bogotá. INDH 2003.

las redes del crimen organizado, brindarles una asistencia adecuada, restaurar todos sus derechos, darles espacio en la vida política, evitar los “incentivos perversos”, e inducir un cambio cultural con miras a la aceptación del desmovilizado por parte de la sociedad en general (Recuadro 10.1).

A. Desmovilización y reincorporación de mayores de 18 años

I. Perfil de los desmovilizados

Si es difícil saber el número de muertes causadas por el conflicto (Recuadro 4.2), más difícil aún es calcular el número de personas que entran o salen de una organización clandestina. El “desertor” puede volver calladamente a su casa o tratar de esconderse en la ciudad. No faltarán los vivos que logren pasar por ex combatientes para hacerse a las ayudas económicas. El propio grupo armado puede infiltrar espías dentro de los programas, o aprovecharse de ellos para “jubilar” a ciertos individuos. Las cifras de “deserción” pueden inflarse como un medio de guerra psicológica. Algunos “reinsertados” quizá volvieron al monte. Otros que no tienen (o no presentan) cédula pueden ser duplicados. Y así sucesivamente.

Con todo eso, a partir de registros oficiales y de dispersos testimonios periodísticos o psicoanalíticos, es posible esbozar una primera caracterización de los adultos desmovilizados, así:

Entre enero de 1999 y mayo del 2003 se desmovilizaron 1.849 mayores de edad. El 83% son hombres y un (notable) 17% son mujeres. Su nivel educativo es bajo: de una muestra de 316 personas atendidas por el Estado, apenas 8% tenía dos o más grados de secundaria, 84% no había completado la primaria y 8% restante no había asistido a la escuela.

Por lo general, los desmovilizados eran combatientes rascos de las organizaciones y sus edades oscilan entre 18 y 25 años. Ingresaron al grupo armado entre los 10 y los 17 años de edad, por los motivos descritos en el Capítulo 3; el tiempo de permanencia en las armas varía entre 1 y 7 años.

Entre las diferentes razones para abandonar al grupo armado se cuentan: las promesas económicas incumplidas, las dificultades de la vida militar, los maltratos físicos y psicológicos, y la privación de la libertad. Entre las mujeres, la desvinculación se debe además a los abusos sexuales, a la

orden de usar su cuerpo como arma de guerra y a la exigencia de practicar un aborto, como suelen disponer las normas del grupo.

En estas circunstancias, la decisión de abandonar las armas debe ser entendida como expresión de una voluntad de paz, como una apuesta por la civilidad y el ejercicio del derecho a la no violencia por parte de los desmovilizados (Recuadro 10.2). A lo cual hay que añadirle la ganancia que implica restarle gente a la guerra y vuelo a la espiral de la violencia.

2. Normas y programas anteriores

Hasta diciembre de 2002, los procesos de desmovilización e inserción a la vida civil se realizaron al amparo de la ley 418 de 1997 y el decreto 1385 de 1994.

La ley consagraba las causales de extinción de la acción y de la pena en casos de delitos políticos. Establecía beneficios jurídicos para quienes pertenecieran a organizaciones con reconocimiento político, abandonaran las armas de manera individual, manifestaran su voluntad de paz, y no hubieran cometido delitos atroces o de lesa humanidad. Por su parte, el decreto creó el Comité Operativo para la Dejar de las Armas (coda) que certificaba la condición del desmovilizado, requisito para el trámite de los beneficios jurídicos y socioeconómicos.

En el proceso de desmovilización y reinsertación, las instancias involucradas eran el Coda, la Dirección General para la Reinsertación (dgr) adscrita al Ministerio del Interior y con diecisiete delegaciones regionales, la Fiscalía General de la Nación y la fuerza pública. En 2001 se sumó el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (pahd) del Ministerio de Defensa.

Este modelo presentaba serios problemas. No respondía a una política con norte claro; sus programas se adecuaban más a los procesos de desmovilización colectiva que al hecho creciente de la desvinculación individual; la planeación no partía de diagnósticos mínimos acerca de quiénes fueran los ex combatientes, y la asignación de recursos no siempre correspondía a criterios técnicos. Las agencias estatales no contaban con sistemas de información, control y seguimiento de los desmovilizados o reincorporados a la vida civil. La respuesta institucional —en muchos casos— no era inmediata, ni articulada. Existían competencias y celos institucionales que la entorpecían.

RECUADRO 10.2

En el carrusel de la vida*

Como la ciudad amaneció soleada este domingo, Carlos Andrés y Marcela se encuentran con los demás en el parque del barrio. Él juega fútbol y ella monta en bicicleta. Él estrena la camiseta de Rivaldo y ella luce un piercing en el labio. Sobre el césped, John Freddy está triste porque hace dos meses no habla telefónicamente con su mamá y Maritza comenta que no ha terminado aún la tarea de matemáticas.

Por la tarde, Toño acompaña a Sebastián a un concierto de rap en la Media Torta y Miguel va con doña Rosa hasta la casa vecina a pagar el vidrio que rompió de un balonazo. La mujer lo reconviene: es su tutora, su confidente y la figura de autoridad en Bogotá, mientras es posible el reencuentro con su madre en una vereda de cerca de Lejanías (Meta).

Varios aprenden a leer y escribir, y todos, sin excepción, se entrenan ahora en el carrusel de la vida, sin órdenes del comandante, sin formación de orden cerrado, sin centinelas, sin camuflados, sin brazaletes, sin botas pantaneras, sin fusil ni granadas, sin anillos de seguridad, sin zozobra de emboscada o con disciplina impuesta. Están ahora en el carrusel de la vida apartados de sus familias, veredas y pueblos, en paisajes nuevos, con otros compases de tiempo, códigos de conducta y parámetros de éxito o de fracaso.

El suyo es un carrusel para exorcizar el pasado, gritar a los cuatro vientos los miedos y los sueños, despojarse de los estigmas de la guerra, desnudar los afectos y ser llamado por el nombre de pila. Juan añora los cerdos y las vacas que arriaba de pequeño y sueña con ser el veterinario de todo el Catatumbo. Jair pinta la carnicería que abrirá cuando reciba apoyo financiero del Estado. Nelsy busca voluntarias que le permitan practicar el corte de cabello que está aprendiendo en el curso de belleza. Marlon se entusiasma con el relato que ha escrito para la clase de español contando cómo se conoció con Iris en el campamento guerrillero. En cambio, Cristian vocifera contra la directora del colegio y amenaza con no volver. Magnolia camina hasta la cafetería de la esquina para encontrarse con el novio que la trastorna desde hace tres semanas, a tal punto

que se tatuó un corazón junto al ombligo y nadie tuvo noticias de ella durante el pasado fin de semana. Camilo refunfuña contra el profesor de matemáticas a quien la última clase le contestó que no le daba la gana de copiar el ejercicio.

¿Reinsertados? Sí, pero ante todo adolescentes en ebullición, hoscos, huraños, silenciosos, agresivos, prepotentes, temerarios, sabelotodos, incorregibles, imprevisibles, impacientes, inestables, embusteros o indiferentes, pero también tiernos, confiados, bulliciosos, calmados, sencillos, prudentes, aprendices, volubles, predecibles, rutinarios, adaptados, conformes, sinceros o sensibles. Niños y niñas que retan a toda la sociedad y al Estado a mantener coherencia entre la palabra y el ejemplo, equilibrio entre el afecto y la exigencia, y proporcionalidad entre los derechos y los deberes, según Olga Lucía Bueno, sicóloga que ha asistido profesionalmente a menores ex combatientes.

Más que nadie, un menor reinsertado espera respeto, cumplimiento de la palabra empeñada y resultados en el trabajo, pero también un abrazo o una sonrisa en el momento oportuno, para obrar milagros que cicatricen las heridas del alma.

César, por ejemplo, se enroló en la guerrilla porque los paramilitares mataron a su papá y prometió que vengaría su muerte; tres años después, la misma guerrilla le asesinó a un tío porque supuestamente filtraba información a los paras. Zenaida, de 16, desertó porque el comandante le ordenó abortar; con ella huyó el padre de la niña, de 17 años. Después de dos años de haber ingresado, Hildebrando fue comisionado para un patrullaje en la vereda donde vivía su mamá y, aunque permaneció cuatro días en el lugar, en varias ocasiones pasó encapuchado frente a su casa sin poderle decir un ¡hola, mamá! Sigifredo fue obligado a recolectar leña durante ocho días porque una madrugada se escabulló hasta el cambuche de María e hizo el amor con ella, sin la autorización del comandante. Jonás no ha podido olvidar la mirada agonizante de Raquel, su compañera sentimental de 15 años, herida por un disparo de fusil durante un combate con los

paras en la serranía de San Lucas. Marcos se siente tranquilo por haberle evitado el sufrimiento a un soldado muy herido, propinándole un tiro de gracia. Si Joaquín se emborracha, recuerda con amargura que su hermano mayor fue detenido por un capitán del ejército y poco después apareció el cadáver en un bosque cercano. Carmen se arrepiente de haberse burlado de un secuestrado que lloró al oír un mensaje radial de su hija de 14 años. A Mario le duele aún no haber leído, porque era analfabeta, la única carta que recibió de su hermana mientras estuvo tres años en el monte.

Todo esos duelos emocionales no terminan siempre con la desvinculación. A veces, la organización armada toma retaliaciones asesinando a un ser querido o forzando el desplazamiento del grupo familiar, y muy pocos pueden regresar a sus lugares de origen sin arriesgar la vida para reconstruir los primeros afectos.

Todos, en cambio, elaboran duelos por los afectos dejados en la guerrilla y muchos se resisten a crear nuevos porque experimentan una especie de interinidad emocional. Como en la guerra los comandantes son hombres, muchos menores reinsertados no aceptan a una mujer como referente de auto-

ridad, aunque todos evocan a sus madres como símbolos de protección y de afecto; y como los mandos deciden la separación de una pareja de un momento a otro —enviándoles, por ejemplo, a frentes distintos—, el patrón de estabilidad de la relación de pareja es muy frágil en los adolescentes desmovilizados. Un reto es el intercambio de afectos por fuera del grupo de reinsertados con patrones de seducción e intimidad sin las restricciones del campamento y sin la mediación de los comandantes.

La relación a distancia con el núcleo familiar, generalmente por teléfono, no siempre es fácil. Hay lugares y circunstancias que les impiden los contactos, o les restringen el tiempo, la frecuencia y la confidencialidad necesaria. En algunas áreas de conflicto la madre o el padre de un menor desmovilizado no pueden llegar hasta el puesto de Telecom porque serían objeto de seguimiento. No es una situación generalizada, pero ocurre, y muchos niños viven con la incertidumbre sobre la seguridad personal y la de sus familias.

* INDH 2003

El coda no tenía capacidad operativa, y así se retrasaba el acceso a los beneficios jurídicos y socioeconómicos. Obtener los primeros era difícil, además, porque los jueces no conocían bien las normas pertinentes, porque prevalecía la lógica de sometimiento a la justicia o por la complejidad propia de la figura del delito “conexo” con delitos políticos. Como dijo un guerrillero desmovilizado: “Llevo un año esperando que me precluyan, así que espero dos meses más y si no me voy a los paras”¹. En cuanto a los beneficios socioeconómicos, no existían suficientes cupos educativos ni empleos para ofrecer. Los programas productivos partían del supuesto equivocado de que detrás de cada reinsertado hay un empresario en ciernes. El seguro otorgado no cubría los problemas de salud mental ni brindaba asistencia sico-social. Tampoco se otorgaba suficiente atención a proteger la vida del desmovilizado, no obstante el riesgo obvio que ella corría.

3. Los cambios en curso

La ley 782 de 2002 fue sancionada el 23 de diciembre. El Ministerio de Defensa la reglamentó en el aspecto de “reincorporación a la sociedad civil” mediante decreto 128 de enero de 2003.

La ley establece la facultad de adelantar diálogos y llegar a acuerdos de desmovilización con grupos armados organizados al margen de la ley, extendiendo a sus miembros la posibilidad de desmovilizarse e incorporarse a la vida civil, siempre y cuando no hayan cometido delitos atroces. Esta última condición se flexibilizaría de ser aprobada la iniciativa presidencial según la cual “... (a) las personas condenadas por delitos atroces se les va a ofrecer una alternativa en cuanto a la pena: en vez de que sea cumplida en una cárcel, que haya penas alternativas y puedan hacer reparación social”².

La ley define al “desmovilizado” como a quien abandona voluntariamente sus actividades como miembro de la organización armada, y al “reincorporado” como al desmovilizado que ha sido certificado por el coda. Este certificado deberá expedirse en un plazo no mayor de veinte días a partir de la entrega de la documentación. Al Comité se integran

un delegado del icbf y uno de la Defensoría del Pueblo. La secretaría técnica pasa del Ministerio del Interior al Ministerio de Defensa.

El decreto, por su parte, establece que la política de reincorporación será fijada por el Ministerio del Interior en coordinación con el de Defensa. Define como beneficios preliminares la expedición de documentos de identificación, libreta militar y antecedentes judiciales, así como la atención en salud, beneficios por entregar armas, protección y seguridad. Es de anotar que dentro de los beneficios preliminares incluye los llamados “beneficios por colaboración”; el artículo 9 los reglamenta como sigue: “el desmovilizado que voluntariamente desee hacer un aporte eficaz a la justicia entregando información conducente a evitar atentados terroristas, secuestro, o que suministre información que permita liberar secuestrados, encontrar caletas de armamento, equipos de comunicación, dinero producto del narcotráfico o de cualquier otra actividad ilícita realizada por las organizaciones armadas al margen de la ley, de conformidad con las disposiciones legales vigentes o la captura de cabecillas, recibirá del Ministerio de Defensa Nacional una bonificación económica conforme al reglamento que expida este Ministerio”.

A los beneficios jurídicos y económicos se accede por una sola vez y dentro de un plazo no mayor de dos años. Según cuál sea el estado del proceso, el decreto reconoce como beneficios jurídicos el indulto, la suspensión condicional de la pena, la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria. Según interpreta la Comisión Colombiana de Juristas (2003), el decreto establece como único requisito para obtener el indulto la certificación del coda.

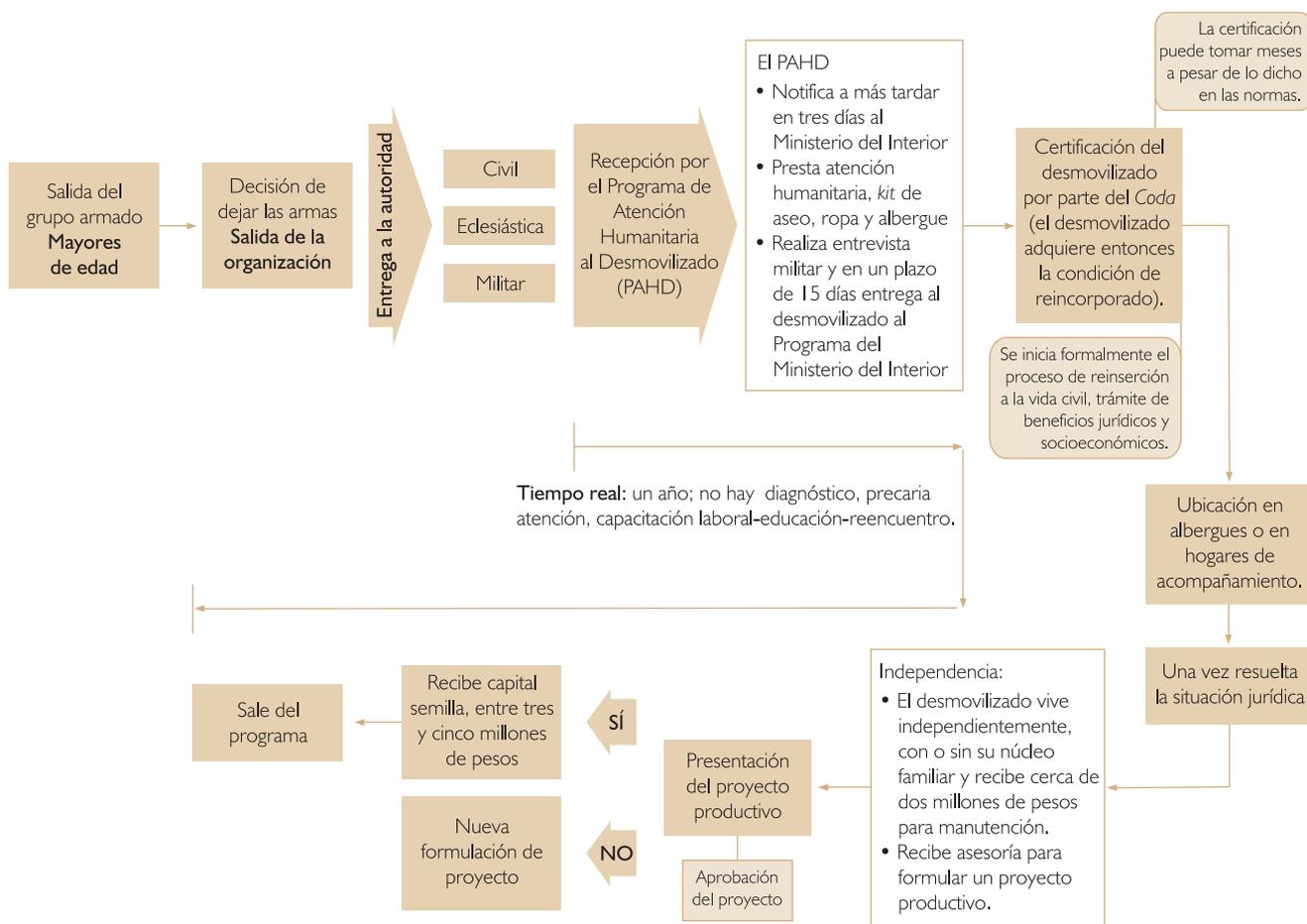
Entre los beneficios socioeconómicos se cuentan aportes para iniciar proyectos productivos; acceso a los incentivos del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme), y posible ubicación laboral a través de una bolsa de empleo creada por el Ministerio del Interior y Justicia en coordinación con el Sena.

El decreto establece la posibilidad de iniciar o continuar el ciclo de educación básica, media, técnica o tecnológica, o

1. Revista *Semana*, 19 de mayo de 2003.

2. Explicación del Comisionado de Paz Luis Carlos Restrepo, en entrevista para el diario *El Tiempo*, 17 de julio de 2003, pp. 1-2.

Cuadro 10.1 Flujo de desmovilización y reinserción mayores de edad



Fuente: INDH 2003

de capacitarse en oficios semi-calificados. Así mismo, educación en valores humanos y sociales compatibles con los deberes y derechos ciudadanos.

Con los cambios legales mencionados, la subsiguiente reestructuración del Estado y la política de seguridad democrática:

- Fueron eliminadas la dgr y sus regionales y se creó el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de las Personas y grupos alzados en armas, adscrito al despacho del Ministro del Interior y Justicia.

- El pahd fue fortalecido financiera y políticamente. Depende directamente del Viceministro de Defensa. Es la entidad encargada de divulgar la política de desmovilización, de recibir a los ex combatientes, de prestarles ayuda humanitaria y de regular los beneficios por colaboración.

- El Programa del Ministerio del Interior implica “borrón y cuenta nueva” respecto de la antigua dgr; y aunque ésta tenía las serias deficiencias mencionadas, faltó una evaluación cuidadosa de la experiencia acumulada y no se examinaron alternativas serias, como la sugerida por la Dirección de Seguridad y Justicia del dnp (Pinto, 2002).

- Inspirado en el principio de coresponsabilidad entre el Estado y el reincorporado, el nuevo programa consta de seis líneas de acción: ayuda humanitaria y salud, educación y menores, proyectos productivos, jurídica, seguridad; administrativa y financiera.

- El proceso de reinserción propiamente dicho se inicia durante los tres meses siguientes al momento de independizarse. El desmovilizado recibe cerca de dos millones de pesos para su sostenimiento y es asesorado para formular un

proyecto productivo. De aprobarse el proyecto, recibe un capital semilla de entre tres y cinco millones para ejecutarlo, pero deja de percibir la ayuda de mantenimiento. Este capital también puede invertirse en educación, si el interesado así lo prefiere (Cuadro 10.1).

- El programa pretende establecer criterios unificados para la atención humanitaria en los albergues y hogares de acompañamiento, en donde permanecen los desmovilizados, hasta cuando son certificados, definen su situación jurídica y se “independizan”.

Tomadas en su conjunto, las nuevas disposiciones marcan cambios de rumbo, corrigen deficiencias y dan pie a dudas o problemas adicionales. Las innovaciones principales son:

- Eliminar la condición de reconocerle estatus o carácter político al grupo armado para dar curso a la reinserción lo cual, aunque debatible, facilita el proceso (especialmente respecto de las autodefensas).

- Realzar el papel del Ministerio de Defensa en la formulación y conducción de la política, en desmedro del Ministerio del Interior y Justicia.

- Centralizar el proceso de reinserción en Bogotá, lo cual parece poco atinado y en especial cuando se trata de campesinos con un bajo nivel educativo.

- Dividir el proceso en dos etapas, la de desmovilización y la de reincorporación a la vida civil. Pero no se han hecho los arreglos suficientes para atender en la segunda etapa al número creciente de personas presentes o previstas en la primera etapa, menos aún si prosperasen las negociaciones con las autodefensas.

- Modificar los mecanismos y procesos operativos sin aclarar los propósitos del sistema. ¿Se trata de avanzar en el camino de la reconciliación nacional? ¿De rescatar a campesinos “descarriados”? ¿O de lograr una ventaja militar a partir de los mal llamados *desertores*?

Es más: si bien algunos de los cambios administrativos y operativos implican avances (por ejemplo, fortalecer el pñhd) no se aprovechó la oportunidad para corregir varios defectos protuberantes y bien conocidos del sistema anterior, y en especial:

- Sigue faltando que el Ministerio de Defensa informe al del Interior sobre la situación jurídica del desmovilizado y sobre sus riesgos de seguridad personal y familiar en el momento de la transferencia.

- Las agencias estatales aún carecen de sistemas de información y seguimiento de la población que atienden. Ello sin contar con la ausencia de prediagnósticos sobre su situación psicológica, de salud física y sociocultural, insumos básicos para diseñar y ejecutar los programas de reinserción.

- El coda sigue privado de capacidad operativa y esto dilata el plazo para certificar la calidad de “reincorporado”. La transferencia del Ministerio de Defensa al del Interior puede tomar meses, con riesgos adicionales y perjuicios para el desvinculado.

- No se corrige la desarticulación entre agencias estatales y, menos aún, se asegura armonía con la rama judicial para lograr agilidad en el trámite de los beneficios jurídicos; tampoco se intenta cambiar la lógica de sometimiento a la justicia por un enfoque político y de reconciliación nacional.

- Las agencias estatales siguen sin un plan de atención para el “mientras tanto”, es decir, para el lapso que viven los desmovilizados antes de su certificación y acceso a los beneficios, de suerte que éstos pueden pasar meses en albergues sin hacer literalmente nada.

- La protección de la vida se da durante las primeras etapas del proceso pero cesa a partir del momento cuando el desvinculado se independiza. Tampoco se adoptaron mecanismos de alerta temprana y reacción inmediata que pudiesen prevenir las infiltraciones y ejecuciones sumarias de los desmovilizados.

- Se mantiene la idea de que la atención sicosocial es algo secundario o de que basta con olvidar el pasado, siendo así que una reinserción exitosa supone trabajar el pasado en las armas, resignificarlo, tramitar duelos y sanar heridas.

Del balance anterior, y mirando al conjunto, se seguirían cinco interrogantes grandes acerca del sistema después de las reformas:

- En primer lugar, no es claro quién dirige la política de desmovilización y reincorporación. ¿La responsabilidad es compartida, o recae sobre la instancia militar?

- En segundo lugar ¿qué tan sano, en términos de reconciliación nacional y apuesta por la paz, es el ofrecimiento de beneficios por colaboración? Si la desvinculación se concibe sólo como una estrategia de contrainsurgencia ¿se llevó a cabo una previa y cuidadosa evaluación de costo-beneficio en el corto, mediano y largo plazos?

- En tercer lugar ¿qué tan pertinente es la conceptualización y tratamiento de beneficios como incentivos?



© Jaime García / Archivo El Tiempo

Foto 10.2 Los programas de desmovilización de combatientes deben contemplar beneficios políticos, jurídicos, socioeconómicos y de seguridad.

- Cuarto ¿qué tan ajustados están los mecanismos y el tiempo de reincorporación a las características de la población? ¿Bajo qué criterios o estudios técnicos fueron diseñados?

- Y quinto ¿qué tanta continuidad hay en el proceso de dejar las armas, abandonar las acciones como miembro de la organización armada, desmovilizarse y reincorporarse? ¿No hay fracturas en la atención? ¿Cuál es la lógica común que guía la acción de las agencias estatales?

Este último interrogante remite la mirada a los programas ministeriales y, a su vez, genera preguntas adicionales. ¿La oferta institucional responde a la expectativa de desmovilizar a seis mil personas, sin contar, otra vez, a las autodefensas? ¿Está en capacidad de brindar atención integral y pertinente? ¿El ritmo de la desmovilización está ajustado al de la reinserción? ¿Se está cumpliendo con los ambiciosos planes anunciados para aumentar la desvinculación? ¿Cuentan los programas con los recursos humanos, técnicos, logísticos y financieros adecuados? ¿Existen mecanismos que prevengan fraudes, es decir, avivatos que se hacen pasar por ex combatientes para acceder a los beneficios que ofrece el gobierno?

Las repuestas a las preguntas anteriores distan mucho de ser satisfactorias. La capacidad de atención es francamente exigua ante a la magnitud esperada de los flujos. No existen información sistematizada, diagnósticos ni análisis de impacto de los distintos programas. Los inconvenientes operativos y administrativos son serios. No hay coordinación fluida entre el Ministerio de Defensa y el del Interior. El servicio de seguridad no se ofrece de modo duradero. La atención sicosocial está abandonada. La divulgación de la política se entiende como la producción y difusión de piezas sueltas, que no constituyen una estrategia de comunicaciones con resultados de aceptación social del reincorporado.

4. Recomendaciones

Del diagnóstico anterior se desprende un conjunto de iniciativas tocantes a los varios niveles y componentes de la política de desmovilización y reincorporación a la vida civil que quizás ayudarían a mejorar sus resultados.

a. Perspectiva de la política

El Estado y la sociedad colombiana no deben mirar a los ex combatientes como desertores. Son las organizaciones ar-

madadas quienes así los definen, pues temen que ellos ingresen a las filas contrarias para actuar como informantes.

La mayoría de los desmovilizados no han dejado las armas para recibir unas modestas prebendas. En muchos de ellos existe una genuina voluntad de paz. El reto del Estado es capitalizarla para la reconciliación nacional. Se debe exaltar el valor del acto, más aún, cuando en Colombia las armas le han ganado terreno a la palabra.

La política debe ser diseñada desde una perspectiva de construcción de paz y no desde una de lucha contrainsurgente, con frutos en el corto plazo, pero estéril en el mediano y largo. Debe cuidarse del asistencialismo, pues el desmovilizado no es un sujeto de dádivas sino de derechos. Su reto es garantizar la vida de los desvinculados, evitar su tránsito a otro actor armado, o su captura por redes de crimen organizado, y allanar el camino de la reconciliación nacional. Debe evitar los incentivos perversos y su instrumentalización por los armados. En síntesis, la política de reinserción debe estar anclada en una perspectiva de paz, humanitaria, civilista, ciudadana, democrática y políticamente incluyente.

b. Agencias estatales

Agencia civil del Estado rectora de la política

No es posible trazar un límite exacto entre la desmovilización y la reincorporación. La reinserción a la vida civil es un proceso que comienza desde que se dejan las armas. Una agencia civil de alto nivel debe hacerse cargo del proceso y conducir la política. Se recomienda que esté adscrita al Ministerio del Interior y Justicia, encargado de los asuntos políticos. La fuerza pública podrá participar del proceso, pero en calidad de garante de la seguridad de quienes se desmovilizan.

Dicha agencia deberá diseñar un sistema unificado de información, seguimiento, control y evaluación, en ausencia del cual sería un despropósito seguir ejecutando los programas. El país debe evaluar y aprender de la experiencia nacional e internacional. La agencia estará encargada de coordinar la ejecución de la política y estimular acciones de la sociedad civil, así como de canalizar la cooperación internacional. Para ello debe contar con capacidad técnica, operativa, administrativa y financiera. Los programas a su cargo deben ser planificados, estratégicos, anticipados, participativos y —por supuesto— financiados.

De otra parte, el país podría ensayar esquemas un tanto más audaces en materia de desmovilización y reinserción de ex combatientes. Una posibilidad sería crear una “gran agencia de reinserción” de carácter supraestatal, es decir, con la participación de un alto comisionado del Estado pero también y sobre todo con el concurso decidido de la sociedad civil y la comunidad internacional. Un esquema de este corte fue auspiciado por el pnud en el Congo (Recuadro 10.3).

• *El coda*

El coda requiere ajustes para agilizar la certificación del desmovilizado. Se debe fortalecer técnica y financieramente. Su secretaría técnica y su coordinación deben estar en cabeza de la agencia civil rectora de la política.

El Comité debe contar con un reglamento vinculante para que la dinámica de trabajo no dependa de la discreción del funcionario encargado momentáneamente de coordinarlo. Sus funciones deben ser de certificación y trámite de los beneficios jurídicos. Para ello tiene que contar con una planta de personal mínima y especializada a cargo del sistema de información, seguimiento y control de los procesos.

El coda debe articularse mejor con los organismos de seguridad del Estado para comprobar la antigua pertenencia del desmovilizado a las organizaciones armadas. Así mismo, debe diseñar y aplicar los filtros necesarios para evitar las suplantaciones de diversa índole.

• *Fiscalía Delegada para los Desmovilizados*

La Unidad de Delitos contra el Régimen Constitucional hoy tiene a su cargo el trámite de los beneficios jurídicos para el desvinculado. Los fiscales adscritos a la Unidad tienen sin embargo otras muchas responsabilidades, por lo cual es preciso que el gobierno apoye la formación de una Fiscalía Delegada, facilitando los necesarios recursos humanos, administrativos y financieros.

c. *Estrategia de comunicaciones*

El Estado debe diseñar una estrategia de comunicaciones transversal a la política de desmovilización y reinserción que vaya más allá de unas cuantas cuñas o unos volantes. La estrategia no debe confundirse con una campaña publicitaria, sino que debe emplear contenidos veraces, pertinentes y atractivos para lograr los propósitos de: i) divulgar la po-

RECUADRO 10.3

Congo: desmovilización y desarme informales

Raúl Rosende y Max Halty*

Durante la década del 90, la República del Congo, con capital Brazzaville, sufrió tres guerras civiles consecutivas, alimentadas, directa o indirectamente, por asegurar el control de las rentas del petróleo. Los grupos armados en conflicto eran:

- Los Cobras (aliados a una parte mayoritaria del ejército nacional) que respaldaban al ex presidente Sassou N'guesso, quien había dirigido el país durante dos décadas bajo un régimen seudocomunista, hasta dejar la presidencia al perder las elecciones organizadas por su gobierno en 1991.

- Los Cocoyes, milicia privada de quien sucedió a Sassou: el presidente Lissouba.

- Los Ninjas, creados por el primer ministro Kolelas, inicialmente aliado de Sassou, pero quien luego se unió a Lissouba, razón por la cual los Cocoyes y los Ninjas finalmente se unieron en la segunda y tercera guerra bajo un frente común, aunque respondiendo a cuatro comandancias diferentes (bajo el llamado Consejo Nacional de la Resistencia).

La tercera guerra desembocó en los llamados *acuerdos de paz* de Brazzaville y Pointe Noire (diciembre de 1999). Se creó un comité de seguimiento de los acuerdos encargado de desmovilizar y desarmar a los combatientes.

En el marco del trabajo del comité, se le pidió apoyo al pnud para montar un programa de desarme y reinserción de los ex combatientes, para el cual el pnud recurrió a la oim como agencia ejecutora.

Sin embargo, los acuerdos de paz resultaron ser de *cese al fuego*, con el propósito de permitir las negociaciones políticas sobre la repartición del poder entre los grupos enfrentados. No hubo, por tanto, desmovilización formal alguna —las listas del comité de seguimiento eran meros listados de nombres de civiles de algunos poblados— y, por cierto, apenas hubo un desarme simbólico, aunque elementos del ejército que volvieron a integrarse al mismo trajeron de regreso sus armas.

Es en este marco, que el programa de desarme y reinserción de ex combatientes del pnud-oim arranca (septiembre de 2000) con el apoyo financiero de Noruega, Suecia, Estados Unidos y la Comisión Europea.

Dado que no sólo había habido un proceso formal de desmovilización, sino que los jefes militares de los diversos grupos pretendían permanecer armados y prestos para retomar el conflicto si las negociaciones fallaban y, que por otra parte, no había fuerza de interposición externa alguna, el programa desarrolló una estrategia novedosa para cumplir con sus objetivos.

Se dirigió directamente a cada combatiente de manera individual, a través de una red de “facilitadores” (ex combatientes con ascendencia personal en cada grupo, y que estaban dispuestos no sólo a desmovilizarse, desarmarse e iniciar el proceso de reinserción, pero que además aceptaron trabajar con el programa para convencer a los demás). Éstos informaban a sus camaradas de armas sobre sus beneficios y las reglas de juego establecidas:

- El trato individual del programa con cada ex combatiente (no en grupo, para descabezar la influencia de los jefes militares).
- El apoyo financiero ofrecido a cada ex combatiente que aceptaba participar del programa e intentaba reinsertarse a la vida civil.
- La *prioridad en el acceso a los beneficios* de reinserción para aquellos ex combatientes que *voluntariamente entregaban sus armas* (las cuales eran destruidas en su totalidad por parte del programa en ceremonias públicas, con el apoyo de las autoridades militares y policiales).

De esta manera, el programa lograba tener un criterio claro para aceptar ex combatientes (dada la confusión creada por la falta de listas de desmovilización), dirigiéndose directamente a quienes estaban más interesados en recibir ese apoyo: los combatientes “de a pie”. De hecho hubo que negociar con los jefes militares de cada grupo, puesto que éstos se opusieron en un inicio con dureza al programa, que amenazaba con quitarles su “carne de cañón”.

El acuerdo final dio a cada uno de los jefes de grupo un tiempo prudencial para terminar sus acuerdos con el gobierno, y dar entonces su visto bueno para que sus respectivos combatientes entraran al programa. De esta manera, éste re-

sultó un elemento dinamizador del proceso de negociación política para un acuerdo real de paz.

La situación en cifras

Por otra parte, y gracias a un trabajo cuidadoso con respecto al seguimiento personal en el proceso de formación, asistencia técnica y apoyo al arranque de microproyectos de reinserción, el programa pudo reintegrar a más de 8 mil ex combatientes en un periodo de 18 meses, mediante la creación de más de 2.600 microempresas en todo el país, al tiempo que se recolectaron —y destruyeron— más de 11 mil armas y explosivos.

Según la más reciente evaluación, más del 60% de las microempresas creadas continúan funcionando, con un porcentaje importante de ellas en proceso de expansión y creación de nuevos puestos de empleo.

Mientras tanto, a fines de 2001, el Banco Mundial ofreció al gobierno brindarle un préstamo para terminar el proceso de desmovilización y reinserción de los ex combatientes (el programa del pnud/oim carecía de fondos suficientes para atender a los 8 mil ex combatientes que faltaban por reintegrar), y promovió la creación de un Alto Comisionado para la Reinserción, dependiente de la Presidencia de la República.

La pérdida de neutralidad del trabajo de desarme y reinserción subsiguiente por parte de este Alto Comisionado del gobierno tuvo un efecto negativo muy claro: no hubo más armas recolectadas por parte del nuevo organismo, y no sólo se paralizó el proceso de desmovilización y desarme del principal grupo Ninja que faltaba, sino que recomenzó el conflicto entre ellos y el ejército (sin que participaran, empero, ninguno de los Ninjas ya reintegrados por parte del programa pnud/oim).

Con un nuevo alto al fuego acordado (marzo 2003) entre este grupo de Ninjas y el gobierno, la Comisión Europea acordó al pnud/oim un monto de 730 mil euros para la desmovilización, el desarme y la reinserción de este grupo clave de combatientes.

* Expertos en conflictos del PNUD.

lítica entre los combatientes al margen de la ley, transmitiendo información fidedigna y completa sobre los derechos de quienes se desmovilicen; ii) transformar los imaginarios sociales en pro de la aceptación e inclusión plena a la vida civil de los desmovilizados, y iii) propiciar un clima de confianza y credibilidad entre los afectados, así como de legitimidad para el Estado.

La estrategia debe producir mensajes claros y dignificantes de la condición humana. Es imperioso abandonar los contenidos dicotómicos, mesiánicos, moralistas, machistas, entre otros, que degradan a sus receptores. Su emisión debe ser neutral y producir la máxima credibilidad. No se deben crear falsas expectativas.

Los mensajes son únicos pero los públicos no. Por tanto la estrategia debe contemplar tácticas especiales y especializadas atendiendo a la pluralidad de audiencias, teniendo en cuenta sus grados de literalidad u oralidad, los medios que consumen, las matrices culturales y la variabilidad regional.

La infraestructura mediática del Ministerio de Defensa es un activo pero no el único. Debe lograrse el compromiso de los medios masivos estatales y privados, acudir a medios comunitarios y a formas alternativas de comunicación. Hacer presencia en eventos regionales y fiestas patronales, puesto que estos escenarios son aprovechados para el reclutamiento por los grupos armados.

El diseño de la estrategia debe estar bajo la tutela de la agencia rectora de la política. Es posible pensar en una instancia de coordinación donde se sumen distintos esfuerzos y mecanismos para que el sector privado aporte al proceso. La estrategia de comunicaciones es pieza clave de la política. El componente simbólico-afectivo debe estar presente con el fin de desencadenar procesos de identificación con un propósito común: alcanzar la paz y reconciliación nacional.

d. Atención humanitaria

La atención humanitaria debe estar sujeta a criterios uniformes. Ésta puede brindarse directamente por la agencia rectora de la política u ofrecerse a través de ong especializadas u organismos de cooperación internacional. No obstante, los criterios de selección, evaluación, control y seguimiento descansan en la agencia rectora.

Es indispensable que a la atención humanitaria se incorporen las dimensiones sicosocial y de seguridad, incluyen-

do sistemas de alerta temprana, reacción inmediata y manejo de situaciones de crisis.

Conviene, también, establecer desde la atención humanitaria un marco de referencia que permita adelantar un proceso continuo para quien deja las armas, que evite las actuales rupturas entre la etapa de desmovilización y reincorporación.

Finalmente, la política de desmovilización y reinserción debe evitar que el tiempo de la atención humanitaria se prolongue demasiado en virtud de trabas en los procesos jurídicos.

e. Los beneficios

• Políticos y jurídicos

La dimensión política no debe perderse en el horizonte. La estrategia de desmovilización y reincorporación debe propiciar la inclusión de los ex combatientes como sujetos de derechos, al igual que sus intereses y aspiraciones en la construcción de país.

Con el fin de agilizar los engorrosos trámites para acceder a los beneficios jurídicos sería necesario que el coda, la Fiscalía y los organismos de seguridad formen una unidad interinstitucional para centralizar la información, radicar los procesos en un mismo sitio y acelerar la calificación del caso.

• Socioeconómicos

—Programas educativos

Los programas educativos deben atender las características de la población desmovilizada. En particular, esto supone sistemas flexibles de nivelación que subsanen las deficiencias preexistentes, mediante pedagogías innovadoras y readecuación de los contenidos.

La capacitación tecnológica o laboral debe articularse con los procesos de reinserción productiva. En este escenario, el Sena deberá desempeñar un papel especialmente activo.

En las instituciones públicas deberán ser reservados cupos suficientes para los desmovilizados, sin perjuicio del estímulo y la presencia de la educación privada y el mundo empresarial, como expresión de un real sentido de solidaridad alrededor de la paz.

—Programas laborales y productivos

No se puede seguir suponiendo que cada desmovilizado es un empresario en potencia; sin desconocer algunos éxi-

tos (como el descrito en el Recuadro 10.4), la mayoría de los proyectos productivos han acabado en fracasos. De ahí el imperativo de diseñar y ejecutar un paquete de programas y proyectos que amplíen las opciones y estén de acuerdo con las características, aspiraciones e intereses de la población desmovilizada.

El dnp ha diseñado una propuesta en este sentido. Se trata de trece alternativas para la reinserción, que incluyen componentes educativos y productivos. La inversión pública por desmovilizado fluctuaría entre 4 millones 800 mil pesos y 24 millones 400 mil (pesos de 2002).

Una modalidad de reinserción consistiría en capacitar al ex combatiente como microempresario, fijando plazos para presentar el proyecto productivo y aprobarlo y para los desembolsos que corresponda hacer al Estado. Éstos cubrirían el mantenimiento del reinsertado y su familia durante un año, tiempo en el cual debería consolidarse el proyecto productivo. El mantenimiento se calcula entre uno y dos salarios mínimos, y a la ayuda para el proyecto productivo se le establece un techo de 9 millones 600 mil pesos (pesos constantes del 2002).

Otra modalidad de reinserción consistiría en otorgar un crédito tributario a las empresas privadas que creen puestos de trabajo para desmovilizados.

Una tercera posibilidad sería repartir el subsidio entre una beca para completar estudios y un depósito fiduciario que serviría como capital semilla. “Una vez terminados satisfactoriamente los estudios, se le hace entrega al desmovilizado del capital inicial ajustado por la inflación, para que inicie el proyecto productivo. Si el desmovilizado decide no escoger la opción del proyecto, sino entrar en el programa de empleo, el capital inicial se devuelve al Estado” (Pinto, 2002: 50).

Estos esquemas y sus variantes, irían acompañadas de plazos para la reinserción socioeconómica, mecanismos de control al desempeño de las entidades involucradas, y límites al tiempo de permanencia en los programas.

En cuanto a la administración financiera, los desembolsos deben ser regulados y graduales. No conviene adelantar sumas elevadas sino girar por etapas. Tampoco tiene sentido la práctica actual de entregar una cifra relativamente elevada para el mantenimiento y una suma proporcionalmente

pequeña para el proyecto productivo. Tales proyectos, por lo demás, deben contar con asistencia técnica y acompañamiento más allá de la etapa inicial. En algunos casos se debe convocar la ayuda del sector privado o de la comunidad internacional.

—Asistencia médica y sicosocial

La población desmovilizada ha padecido traumas que dejan huella física y psicológica. La prestación de servicios médicos debe tener en cuenta esta realidad. Se necesitan programas especializados que, entre otros aspectos, atiendan temáticas de salud sexual y reproductiva, y brinden apoyo sicosocial sistemático a quienes dejan las armas. Así mis-

La capacidad de atención es exigua ante la magnitud esperada de los flujos. No existen información sistematizada, diagnósticos ni análisis de impacto de los distintos programas. Los inconvenientes operativos y administrativos son serios. La atención sicosocial está abandonada.

mo, propiciar espacios permanentes para la resignificación de las experiencias, construcción de autonomías y rutas de vida.

f. Seguridad

Este factor es pieza fundamental de cualquier sistema de desmovilización y reinserción. En él deben estar comprometidos todos los organismos de seguridad del Estado, y necesita incluir sistemas de inteligencia, alerta y reacción que garanticen la vida de los tutelados.

La comunidad internacional podría desempeñar un papel de especial significado al ofrecer más numerosos y más expeditos cupos de seguridad para ex combatientes, en casos donde el riesgo es inminente y la posibilidad de protección local es limitada. Los gobiernos de países amigos podrían tomar nota de ciertos datos relevantes para adoptar o extender dichos programas: i) los actores armados mantienen control sobre muchas de las zonas de origen de los desmovilizados, lo cual hace imposible su retorno; ii) la desvinculación individual de una organización armada se castiga con la pena de muerte; iii) quienes se desmovilizan individual y voluntariamente han manifestado su compromiso con la paz, y iv) garantizar la vida de los ex combatien-

RECUADRO 10.4

Flor Viva: una iniciativa de vida*

En noviembre de 1999 un grupo de ex combatientes desmovilizados de manera individual, decidió conformar la ong Germinar. Su finalidad era brindar una segunda oportunidad a quienes renunciaran a la guerra, dejaran atrás el camuflado y no empuñaran más armas de fuego. De la ong surgió la iniciativa de Flor Viva, quizás el proyecto más exitoso de los adelantados en el proceso de reinserción socioeconómica por miles de ex combatientes.

Flor Viva es una empresa de alimentos especializada en procesar las frutas tropicales para producir jugos y pulpa de fruta. Fue constituida por siete ex guerrilleros, seis de ellos pertenecían a las Farc y uno al eIn, seis son hombres y una mujer.

La primera piedra de esta empresa fue la decisión de asociarse por parte de los ex guerrilleros. Con ello los recursos aportados para adelantar proyectos productivos fueron sumados para lograr una suma inicial cercana a 50 millones de pesos, por la entonces Dirección General para la Reinserción.

Paralelo a esa decisión, los socios de Flor Viva optaron por inscribirse en los programas de capacitación para reinsertados acorde con la iniciativa empresarial en mente y, sobre todo, con las destrezas que habían adquirido en las filas de las organizaciones guerrilleras. De esta forma la capacitación estuvo articulada al proyecto productivo y a los activos existentes en sus socios. Así, “los que habían trabajado en las finanzas de la guerrilla hicieron cursos de contabilidad, mercadeo y ventas en Fenalco. Los que habían pasado por las cocinas y conocían de frutas, le apostaron a cursos de procesamiento de frutas, manipulación y conservación de alimentos en el Sena”.

El capital semilla reunido y el proceso de capacitación eran condiciones necesarias mas no suficientes para conformar una empresa y asegurar su viabilidad. Se necesitaban más recursos, maquinaria, instalaciones, circuitos de mercado, entre otros aspectos, para que Flor Viva tuviera una producción cercana a 4 mil jugos y 7 toneladas de concentrado de pulpa por mes.

De ahí que los socios de esta empresa iniciaron un proceso fuerte de “mercadeo de su idea”. Gracias a su tenacidad logra-

ron un préstamo del sector financiero a través del cual reunieron cerca de 200 millones de pesos para echar a andar su empresa. Gracias a su tenacidad obtuvieron las instalaciones para que funcionara en un lugar del centro de Bogotá. Gracias a su tenacidad convocaron a la cooperación internacional y recibieron ayuda del gobierno de Bélgica que les donó la maquinaria necesaria para iniciar su empresa. Gracias también a su tenacidad visionaron a sus antiguos enemigos, el ejército, como potenciales consumidores.

¿Fue la tenacidad de los ex combatientes y su deseo de una vida en la civilidad factor de éxito de Flor Viva? Sin duda éste fue uno de los aspectos de éxito, pero no el único. Vale la pena recapitular sobre algunos de los factores del éxito descrito con el fin de asegurar que estén presentes en futuras iniciativas.

El primero es la autogestión y autoorganización de los ex combatientes que imprimió un sentido de corresponsabilidad; es decir, la reinserción a la vida civil no era sólo un asunto de la agencia estatal sino también y sobre todo de ellos mismos. El segundo, el nivel de formación de los socios, sus antiguas destrezas y las adquiridas que se sumaron a las existentes para generar sinergias. La confianza del sector financiero y la ayuda del privado constituyen el tercer factor. El cuarto la cooperación internacional y el aporte del gobierno de Bélgica como una contribución a la construcción de la paz en el país. El quinto un mercado asegurado en las tropas de la fuerza pública nacional y en los negocios conformados por reinsertados de los procesos de paz a principios de los 90.

Una mirada a fondo de esta experiencia y su socialización permitiría prevenir muchos de los fracasos que se presentan en los proyectos productivos adelantados por quienes se desmovilizan de manera individual. Para que otros sueños y empresas de ciudadanos y ciudadanas que le apuestan a la paz logren germinar.

* Adaptado de *The Wall Street Journal*. “Going Straight: Colombian Guerrillas Now in the Juice Biz”. Junio 21 de 2002. En revista *Cambio*, “La paz pulpa”, Sección Colombia en Paz, enero 28 de 2002, edición 449, pp. 36-38.

tes es condición necesaria para que otros opten por imitar su ejemplo.

g. Funcionarios

Los funcionarios del área deben ser objeto de un riguroso proceso de selección, de manera que los programas sean administrados por personal verdaderamente especializado. Cada agencia, con el respectivo respaldo presupuestal, deberá responsabilizarse de capacitar a sus agentes, sin detrimento de la necesaria coordinación con las demás agencias.

B. Desmovilización y reinserción de menores de 18 años

En 1998 el eln entregó a cinco menores combatientes a una comisión encabezada por la Defensoría del Pueblo. En 2000 un operativo militar contra las Farc, la Operación Berlín, dejó un saldo de 73 menores capturados. En 2002 las auc anunciaron su disposición de entregar a “los menores combatientes que recuperaron de la guerrilla”. A raíz de hechos como estos, los niños, niñas y adolescentes vinculados al conflicto se han hecho visibles, tanto como las insuficiencias en la capacidad de prevención y respuesta por parte del Estado a este fenómeno.

El reclutamiento de menores es una forma de degradación del conflicto, un delito a la luz de la ley colombiana y un crimen de guerra sancionado por el derecho internacional. Como establece el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, en su artículo 4, numeral 3b, “los niños menores de 15 años no serán reclutados en las fuerzas o grupos armados y no se permitirá que participen en las hostilidades”. También es una violación de la Convención sobre los Derechos del Niño y su protocolo facultativo referente a la participación de los niños en los conflictos armados.

La vinculación de los menores al conflicto se produce de manera “voluntaria” o forzada y se traduce tanto en labores de logística, inteligencia y similares, como en actos de combate y otros hechos violentos.

1. Perfil de los menores desvinculados

Las estadísticas sobre vinculación de menores al conflicto varían según la fuente. El Informe de Unicef 2000 para Co-

lombia calcula en seis mil el número de niñas y niños vinculados a grupos alzados en armas. Esta cifra es aceptada por la Defensoría del Pueblo y el icbf.

La vinculación se produce entre los 7 y los 17 años de edad, con un promedio de 13,8 años. El promedio de escolaridad es apenas de 4º grado de primaria (Defensoría, 2002). Como se dijo en el Capítulo 3, las razones de vinculación son múltiples y varían entre el campo y la ciudad.

En las zonas rurales inciden factores como el control territorial de los armados, la vinculación de uno o varios familiares y la ausencia de oportunidades. “La participación en la guerra se convierte en una opción de vida como cualquier otra que ofrece el mercado laboral. Muchos consideran su estadía en el grupo armado como un trabajo o como un servicio obligatorio que han de prestar” (Aguirre, 2002: 67).

En la ciudad el fenómeno de vinculación tiene otras características. Si bien existe el reclutamiento de milicianos, también se dan mezclas, cruces y ambigüedades entre grupos de delincuencia común y organizada. En algunos casos, las pandillas ofrecen sus servicios al actor armado. La convicción política parece incidir muy poco.

Las razones de salida son similares a las enunciadas para los desmovilizados mayores de edad. No obstante, tienen un peso mayor el miedo a perder la vida y la imposibilidad de ver a los familiares.

Entre enero de 1999 y abril de 2003, el icbf atendió a 830 niños y adolescentes desvinculados del conflicto armado. El 8% son de origen urbano y 92% rural. Cerca de 80% están entre los 15 y los 17 años de edad. Unos 595 son hombres y 235 mujeres. El 72% se entregó voluntariamente y el resto fue capturado. El 84% pertenecía a las organizaciones guerrilleras, 10% a grupos de autodefensa y el saldo no pudo ser determinado.

Antioquia, Meta, Santander, Tolima y Bogotá son las regionales del icbf que en su orden han atendido al mayor número de desvinculados. Su procedencia se concentra en cinco departamentos: Antioquia, Santander, Cundinamarca, Meta y Tolima (Cuadro 10.2).

En el trasfondo se aprecia la ausencia de oportunidades para el niño, la niña o el adolescente. La familia no los retiene y a menudo los expulsa, la escuela no llena sus aspiraciones, y el grupo armado aparece como una opción atractiva. Los imaginarios juveniles giran en torno al camuflado y el poder de las armas, mientras su vida transcurre entre la

Cuadro 10.2 Zonas de desvinculación de niños, niñas y jóvenes

Departamentos de mayor desvinculación	Localidades de procedencia
Antioquia	Dabeiba, Granada, Yondó, Puerto Berrio, Remedios, Ituango, Caucasia, Apartadó, Chigorodó, Guatapé, Segovia.
Santander	Barrancabermeja, Cimitarra, Soata, Lebrija.
Cundinamarca	Medina, Gachetá, Viotá, Cabrera, Gachalá.
Meta	La Uribe, Vista Hermosa, Castillo, Villavicencio.
Tolima	Dolores, Anzoátegui, Planadas, Villarrica, Libano, Venadillo, Ortega, Prado.

Fuente: Mapa de zonas de la Defensoría del Pueblo–Unicef, 2002.

cotidianidad de la guerra, su degradación y una realidad dominada por la violencia.

De ahí el llamado a un tratamiento especializado tendiente a restaurar los derechos del menor y a insertar a los niños, niñas y jóvenes que se desvinculan a la vida social, civil, afectiva, cultural y educativa, independientemente del carácter o motivos de su decisión.

2. Normas y programas anteriores

La entrega de menores por parte del eln mostró la ausencia de un cuerpo normativo que señalara la ruta jurídica y garantizara la oferta institucional. Las autoridades apelaron indiscriminadamente a la antigua ley 418 y al código del menor. La consecuencia fue un tratamiento diferenciado y a menudo violatorio de los derechos del menor. Coexistían tres maneras de entender la situación del menor desvinculado:

- La primera, basada en el artículo 17 de la ley 418 de 1997, definía al menor como víctima de la violencia y atribuía al Estado, en cabeza del icbf, la responsabilidad de ofrecerle programas preventivos y de protección.

- La segunda se fijaba en el carácter de la desvinculación —voluntaria, por captura, o por entrega del grupo armado— y en la organización de procedencia. Si la entrega

era voluntaria y la organización tenía reconocimiento político, el menor podía acceder a los beneficios establecidos para la población desmovilizada y reinsertada. Por el contrario, si era capturado o si su organización no tenía reconocimiento, el acceso a los beneficios se truncaba.

- La tercera forma de abordar el punto se basaba en la llamada “doctrina de situación irregular” que contempla el código del menor. Sin embargo, la participación en el conflicto armado y la desvinculación de un grupo combatiente no figuran entre las circunstancias que menciona el código, y así los jueces interpretarán los casos de manera disímil: como menor infractor, en situación de peligro o de abandono. En el primer caso el desvinculado era recluido en centros de reeducación con menores infractores. En los otros dos casos, se le iniciaba un proceso de protección administrativa y la responsabilidad recaía sobre el icbf o la dgr.

En síntesis, la definición jurídica de la población desvinculada se debatía entre la ley de orden público y el código del menor. Ello tenía consecuencias serias sobre su atención y su protección. La más notoria, la competencia interinstitucional entre la dgr y el icbf, que no favorecía a los menores desvinculados.

La dgr atendió a setenta menores desvinculados a través de dos modalidades. La primera consistía en ubicarlo en una familia sustituta. La segunda, en casas juveniles donde permanecían bajo supervisión de tutores. Cuando alcanzaban su mayoría de edad podían acceder a los beneficios del decreto 1385, siempre y cuando su desvinculación hubiese sido voluntaria y procedieran de un grupo con reconocimiento político. Tal mandato no fue cumplido a cabalidad. Existía una fractura entre las necesidades de los menores y los programas que se les ofrecían.

Desde 1994 el icbf atiende a menores desvinculados. En 2000 la Operación Berlín puso al descubierto la precariedad de la oferta institucional y la necesidad de desarrollar un programa especializado de atención y protección.

En abril de 2001 se creó el Grupo Interno de Trabajo para la atención a víctimas del conflicto armado y se inició el programa especializado con el fin de “apoyar el proceso de consolidación de la ruta de vida de los jóvenes por fuera del conflicto armado” (icbf: 2002). El énfasis del programa ha sido la integración en la vida familiar, social, cultural y productiva, a partir de tres componentes: el terapéutico, el jurídico y el pedagógico.

3. Los cambios en curso

a. Las nuevas normas

La mencionada ley 782 de 2002 estableció que toda persona menor de edad que tome parte de las hostilidades se considera víctima de la violencia política. Así mismo fijó en cabeza del icbf la responsabilidad de diseñar y ejecutar un programa especial de protección y asistencia para el menor desvinculado.

La ley consagró beneficios jurídicos y socioeconómicos para quienes por decisión voluntaria abandonen sus actividades como miembros de grupos armados al margen de la ley, y hayan demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil. “Cuando se trate de menores de edad... las autoridades judiciales enviarán la documentación al coda, el cual decidirá sobre la certificación a que hace referencia el decreto 1385 de 1994, en los términos que consagra la ley” (artículo 50. Parágrafo).

El decreto 128 de 2003 reglamenta la protección y atención de los desvinculados desde la perspectiva del “interés superior del niño” y con un enfoque personalizado. Consagra que los menores serán entregados al icbf, en un plazo máximo de 36 horas después de producirse la desvinculación o en el término de la distancia; esta institución lleva a cabo los trámites necesarios para incluir al menor dentro del programa especial de protección, y coordina con el Ministerio del Interior su acceso a los beneficios socioeconómicos.

La entrega al icbf debe estar acompañada de notificación a las autoridades judiciales y al Ministerio de la Defensa, que verificará la vinculación del menor al actor armado para la respectiva certificación del Coda. Finalmente, el decreto prohíbe utilizar menores en actividades de inteligencia.

El nuevo marco normativo subsana algunas de las deficiencias que existían. La responsabilidad en cabeza del icbf elimina nocivas competencias interinstitucionales. La nueva doctrina del “interés superior del niño” supera a la doctrina de situación irregular y ajusta las normas nacionales a los instrumentos internacionales.

La definición de los menores como víctimas de la violencia política es un avance importante, aclarando de paso que no se trata de menores infractores o en situación de abandono. Otros avances son la condición de igualdad que se establece entre menores desvinculados de las organizaciones guerrilleras y de los grupos de autodefensa, y la prohibición de involucrarlos en labores de inteligencia. Sin embargo, las normas tienen zonas grises, a saber:

- El carácter de “víctima de la violencia política” que se atribuye al guerrillero o al paramilitar menor de edad (y que consagra la ley 782 de 2002), parecería dejar sin protección a quien padezca los actos —incluso actos atroces— del menor en cuestión. Esta lectura da pie a contramedidas como la de reducir la edad de responsabilidad penal —ya formulada por el gobierno actual³— en contravía de los tratados internacionales (en especial, el de la Corte Penal Internacional y Protocolo facultativo de la convención de los niños) y en contravía de la ciencia jurídica⁴.

Más exacto habría sido establecer que el menor vinculado a un grupo armado es en efecto “víctima” pero no de la vaga “violencia política”, sino de un delito precisamente definido por derecho penal: el delito de *reclutamiento ilícito* o forzado. Este ilícito está prohibido por el Convenio 182 de la oit, la Convención de los Niños (ley 12 de 1991) y su Protocolo facultativo (proyecto de ley 110 de 2001); el artículo 8 del Estatuto de la Corte Penal Internacional lo tipifica como delito.

- En sentido contrario, la nueva norma viene a ser demasiado restrictiva, pues sólo quienes participen en hostilidades son considerados “víctimas”. Entonces, ¿cuál sería la ruta jurídica de un menor que ha participado en la vigilancia de secuestrados, o bien, cuya vinculación al actor armado ha consistido en tareas de apoyo, logística o ranchería?

- La tercera zona gris se relaciona con los menores vinculados en calidad de milicianos: ¿cuál es su condición jurídica y qué tratamiento han de recibir?

- La cuarta se refiere a las diferencias establecidas entre las modalidades de salida y sus implicaciones para acceder a los beneficios. No es para nada claro cuál ha de ser la ruta

3. Programa de Gobierno, Álvaro Uribe Vélez, Presidente 2002-2006, 6 de mayo de 2002.

4. En efecto: eximir de responsabilidad penal a un menor de edad sencillamente reconoce que el niño o la niña aún no es capaz de decisiones lúcidas y libres (como es el caso, digamos, de un demente), pero no implica que el acto sea bueno, que su víctima no deba resarcirse, ni que dejen de tomarse las medidas preventivas pertinentes, incluso en contra del querer del menor.

para el menor capturado por los organismos de seguridad; la interpretación de las normas puede llevar a que se le trate como menor infractor, lo que sería un error, o a negarle los beneficios jurídicos y socioeconómicos, lo que sería otro error.

- La quinta, eco de la primera, más que una zona gris es una contradicción: si el menor es “víctima de la violencia política” (o en su defecto, del delito de reclutamiento ilícito) ¿por qué someterlo a calificación judicial?

- La sexta consiste en que, si el menor está exceptuado de participar en labores de inteligencia, entonces en la práctica, ¿cómo se allegará la prueba de que pertenecía a un grupo armado para que el coda pueda certificarlo?

La respuesta a los anteriores interrogantes depende de la interpretación de los jueces de menores y el quehacer de los defensores de familia. De ahí la actualización de la ruta jurídica que viene realizando la Defensoría del Pueblo y la capacitación de las autoridades judiciales con apoyo de la oim. No obstante, que exista la capacitación no garantiza que las autoridades judiciales se apropien y apliquen una interpretación coherente con el “interés superior” del niño desvinculado.

b. El icbf, responsable de atender a los menores desvinculados

En virtud de un mandato legal, de la experiencia del grupo de trabajo y de las políticas del nuevo gobierno, a principios de 2003 el icbf puso en marcha un proceso de reorganización técnica, administrativa y financiera para atender a los menores desvinculados del conflicto.

El primer cambio consiste en que el Grupo de trabajo entró a formar parte del área de intervenciones especiales del Instituto, para que pueda hacer mejor uso de los canales regulares de la entidad.

El segundo cambio ha sido elaborar los lineamientos técnico-administrativos para las entidades que atienden a los niños, niñas y jóvenes desvinculados. Estos lineamientos introducen nueve principios para la acción —entre los cuales están el interés superior del niño, la igualdad en la diferencia y el fortalecimiento del vínculo familiar—, así como diecisiete prohibiciones. Establecen criterios comunes y avanzan en la integración de las diferentes etapas del proceso de recepción y protección.

Los lineamientos cobijan al conjunto de hogares transitorios, centros de atención especializada y casas juveniles, entidades que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Las nuevas normas abarcan las tres etapas del proceso —ingreso, permanencia y egreso— y se refieren a cuatro áreas: vida y supervivencia, desarrollo, participación y protección.

El sistema atiende a los menores desvinculados a título temporal y sustitutivo. Por otra parte, el Instituto desarrolla “estrategias necesarias para que la red propia y adoptiva de soporte familiar y social pueda reasumir las funciones de garantía de derechos que les corresponden” (2003).

A grandes rasgos, el proceso de reinserción del menor desvinculado consta de dos etapas (Cuadro 10.3):

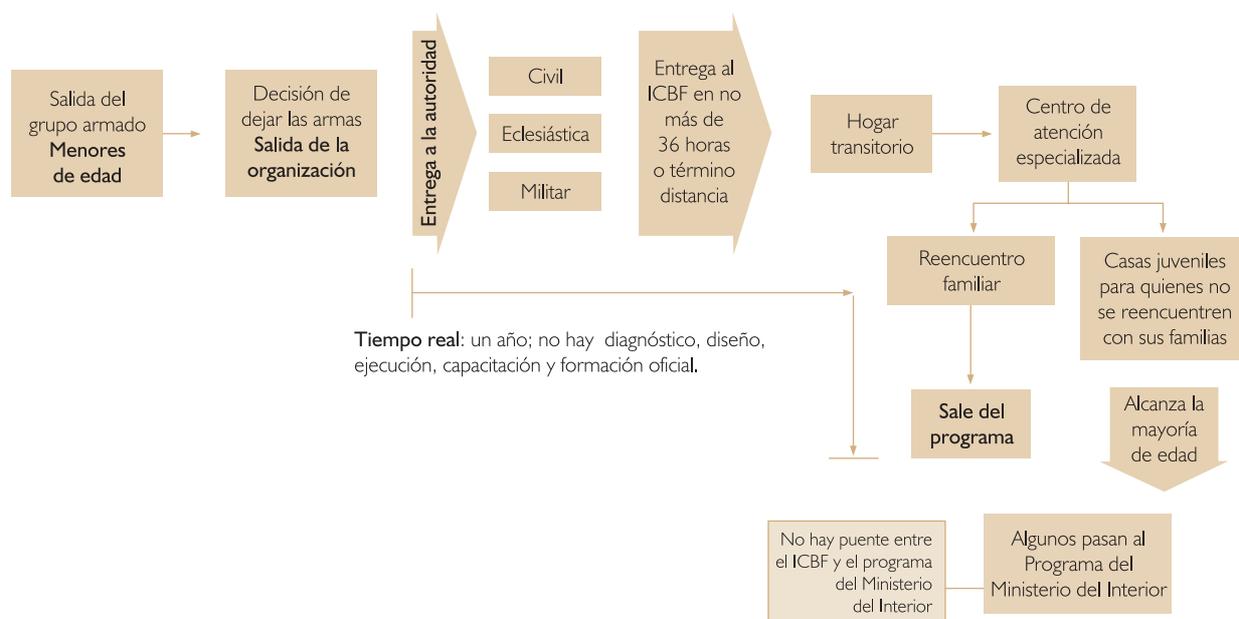
- La recepción por parte del icbf y su ubicación en uno de dos hogares transitorios, entre los cuales disponen de 45 cupos. El Instituto aporta un monto cercano a los 700 mil pesos por cada niño. El tiempo máximo de permanencia es de 45 días en modalidad de internado. Los hogares deben brindar atención integral y realizar un prediagnóstico sobre el menor, como insumo básico para el plan de intervención.

- La ubicación en un Centro de Atención Especializada (cae). En la actualidad operan nueve centros con un promedio de veinte cupos cada uno. El icbf les transfiere cerca de 800 mil pesos por menor atendido. El tiempo de permanencia en este Centro no puede superar los ocho meses. Los casos excepcionales deben ser argumentados por el cae ante el icbf. Los cae brindan atención integral y apoyan la construcción de rutas de vida para el menor desvinculado, vale decir, para su reingreso a la sociedad con perspectiva de futuro.

La reinserción ubica a la población desvinculada en el medio social y comunitario. Se trabaja a partir de dos modalidades: reintegro familiar, y casas juveniles para quienes no cuentan con soporte familiar. En la actualidad existen cinco casas que ofrecen 48 cupos para quienes se desvinculan y en el proceso alcanzan la mayoría de edad. El icbf aporta unos 500 mil pesos por cada joven. Las casas son responsables de adelantar procesos de inserción en las áreas educativa, cultural, deportiva, recreativa, productiva, laboral y familiar.

Adicionalmente, el icbf lleva a cabo acciones dentro de las unidades primarias de vinculación social como la familia, los grupos de pares y las redes comunitarias e institucionales. Tales acciones están encaminadas a proteger la pobla-

Cuadro 10.3 Flujoograma de desvinculación y reinserción - menores de edad



Fuente: INDH 2003

ción desvinculada y a garantizar su desarrollo personal y su bienestar en materia educativa, cultural, recreativa y de salud.

4. Recomendaciones

No obstante los avances señalados, hay que empezar por dos acotaciones bastante obvias. Una es el trecho que separa los nuevos lineamientos conceptuales de las prácticas que traían los hogares, centros y casas del Sistema, las cuales tomarán tiempo en cambiarse. Otra es el número de cupos con que cuentan aquellas entidades, dramáticamente cortos para la avalancha de menores que —esperemos— se acerca. Pero cabe además un conjunto de sugerencias referentes al sentido de la política y ejecución de los programas para el menor desvinculado, que podrían agruparse bajo los rubros siguientes:

a. Agenda normativa

Aunque los cambios recientes son un progreso, la complejidad del fenómeno exige una legislación separada de la aplicable a los mayores de edad. Dicha legislación deberá inspirarse en la doctrina del interés superior del niño, debe

ajustarse a los instrumentos internacionales, y debe tener en cuenta las características de género, edad, procedencia, etnia y cultura de los desvinculados.

La legislación deberá adoptar procedimientos ágiles, claros y alternativos (evitando, en particular, el trámite de certificación por parte del coda); debe cobijar a los menores que hayan participado a cualquier título y en cualquier tipo de actividades para beneficio de un actor armado. También debe consagrar que estos menores sin excepción son víctimas del delito de reclutamiento ilícito, en los términos arriba comentados, e incrementar la pena para este delito.

b. Interpretación adecuada de las normas

En asocio con la oim, la Defensoría del Pueblo viene elaborando una ruta jurídica que actualiza su trabajo anterior e interpreta las normas recientes en el sentido más favorable a los menores desvinculados. El esfuerzo de estas entidades por educar a las autoridades administrativas y funcionarios judiciales en la ruta jurídica debe ser apoyado, generalizado e introducido al currículo de las facultades de derecho.

La asistencia judicial del menor esta hoy a cargo de un Defensor de Familia del icbf. Los defensores, sin embargo,

atienden otros varios frentes de trabajo, por los cual sería bueno dotarlos de equipos y mecanismos de apoyo mediante convenios de pasantía y similares con universidades, que podrían ser financiados por el Estado, las ong o la comunidad internacional.

c. Identificación

Según la Defensoría del Pueblo, nueve de cada diez desvinculados carecen de registro civil y tarjeta de identidad, o de cédula de ciudadanía y libreta militar. La falta de tales documentos afecta el goce de derechos básicos, como decir el nombre, la nacionalidad o el acceso a salud y educación. En consecuencia, el icbf y la Registraduría deben trabajar juntos para la rápida expedición de tales documentos.

d. Desmilitarización definitiva del desvinculado

En Colombia no existe la objeción de conciencia al servicio militar, y sólo se admiten como excepciones la pertenencia a ciertos grupos étnicos o las incapacidades físicas o mentales. Pues bien: también los jóvenes desvinculados del conflicto deberían quedar exentos del servicio militar *obligatorio*, que en su caso podría sustituirse por un servicio social.

De otra parte, la fuerza pública habría de abstenerse de involucrar a menores de edad en las llamadas acciones cívico-militares: “el reclutamiento de niños, niñas y jóvenes, así sea en funciones de carácter administrativo, cívico o recreacional, pone en peligro su vida e integridad física, en la medida en que los convierte en blancos militares” (Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia, 2002b).

e. Fortalecer el programa del icbf

Además de multiplicar los recursos humanos y financieros en la escala necesaria para que el Instituto atienda a las nuevas cohortes de desvinculados, hay que aumentar el subsidio per cápita para que el servicio tenga la calidad requerida, agilizar el régimen de contratación y regularizar los desembolsos a los hogares, casas y centros del Sistema.

El programa deberá prestar atención personalizada y especializada de acuerdo con el género, el origen étnico, regional, cultural y la edad de los menores. También, en asocio

con organizaciones de la sociedad civil, el Instituto debería desarrollar sistemas de veeduría y seguimiento de la población desvinculada y de la atención brindada por el Estado.

f. El modelo de atención

Es necesario evaluar el modelo de atención de manera integral y en cada una de sus etapas. El tema del internado merece consideración especial: ¿Para cuáles tipos de menores es adecuado? ¿Conviene en algunas etapas del proceso y en otras no?

El modelo no debe reproducir pautas autoritarias, sino promover la participación del desvinculado en decisiones que le afectan, ayudarle a desaprender la violencia y a construir su autonomía. Es preciso cambiar de paradigma: los menores desvinculados no son sólo objeto de atención, sino también y sobretodo sujetos de derechos. La atención debe empezar de manera individualizada y, luego sí, avanzar en el trabajo grupal. El componente sicosocial necesita más énfasis y personal mejor calificado.

El modelo debe favorecer los encuentros familiares y la reunificación. Se debe contactar a las familias, considerar sus condiciones e ir forjando un retorno que retenga y no que expulse. También debe contemplar estrategias de aceptación del menor desmovilizado y su familia en sus entornos comunitario, social y económico (Recuadro 10.5).

No menos, hay que integrar mejor las orientaciones y las prácticas que utilizan hogares transitorios, centros de atención especializada y casas juveniles para lograr la continuidad del proceso.

g. Coordinación con otras agencias

La protección, asistencia y restitución de derechos de los menores desvinculados no dependen únicamente del icbf. Los gobiernos locales y los entes del orden nacional dedicados a la educación, la salud y la recreación, entre otros, tienen deberes y papeles fundamentales que cumplir.

El Ministerio de Protección Social y las secretarías de salud deberían entonces dar prioridad a los menores desvinculados y extenderles sin demora la protección del régimen subsidiado de salud. Un porcentaje significativo de los desvinculados son sexualmente activos; de ahí la importancia de la atención en salud sexual y reproductiva.

RECUADRO 10.5

Ruanda: experiencias de atención y reintegración*

Los proyectos en ese país aumentan la capacidad de las familias y las comunidades para la reintegración de menores ex combatientes. El programa tiene cuatro ejes:

A. Asegurar que el interés superior del niño sea considerado en todos los pasos, lo cual implica:

—Separar a los niños, niñas y jóvenes ex combatientes de la población mayor de edad.

—Reunificar a las familias y reintegrarlas a la vida en comunidad.

—Fortalecer la disposición familiar y comunitaria para hacerse cargo de los menores reinsertados.

—Brindar atención sicosocial y gestión del trauma.

—Reeducar y reintegrar en una perspectiva de largo plazo.

B. Evitar la estigmatización y enfocarse en procesos comunitarios duraderos de reeducación y reintegración, o sea:

—Evitar la estigmatización desde el principio del proceso.

—Asegurar el acceso a servicios básicos.

—Apoyar a familias vulnerables.

—Fomentar el diálogo comunitario, establecer redes de protección y sensibilizar a la comunidad.

C. Realizar acuerdos humanitarios para proteger los derechos del niño y prevenir el reclutamiento.

D. Propiciar la colaboración entre las partes involucradas y hacer el seguimiento del proceso.

En Ruanda el proceso de reinserción se desarrolla en tres fases:

- De rehabilitación (durante tres meses). Aloja a los menores en un centro de acogida. Brinda atención médica y nutricional de emergencia, así como apoyo sicosocial y prevención de enfermedades sexuales. Integra a la familia y ofrece actividades educativas y de recreación.

- De reeducación, entrenamiento y reintegración (durante seis meses). Provee cuidado, asistencia, educación y capacitación ocupacional. Prepara a las familias y comunidades para la recepción de los menores. Atiende según las necesidades individuales del menor.

- De apoyo para la reintegración duradera. Fortalece la capacidad de las comunidades, familias y autoridades para asegurar la protección y plena reinserción de los menores una vez que completan el programa.

El proyecto evita cualquier forma innecesaria de institucionalización. Y la investigación es otro aspecto esencial. Se hizo en tres áreas: integración económica, protección social y desarrollo de capacidades.

* Programas de reintegración de menores ex combatientes en Ruanda, adelantados por Unicef (www.unicef.org) y Save the Children UK (www.savethechildren.org).

De otra parte, el Ministerio de Educación y las entidades territoriales deben garantizar este derecho al menor desvinculado. Para ello habría que diseñar y ejecutar un programa flexible e innovador, que permita la nivelación y el ingreso subsiguiente al ciclo regular. El Sena y demás instancias de capacitación técnica y tecnológica también tendrían que ofrecer facilidades especiales.

h. Reinserción sostenible

El menor desvinculado permanece en el programa entre seis a doce meses; el tiempo y los contenidos de sus actividades

deben graduarse en función del objetivo principal, vale decir, de su inserción a una vida pacífica, responsable, productiva y feliz. Experiencias como la de Expoferia en Medellín o la de la oim con menores indígenas (Recuadro 10.6) son ejemplos alentadores de cómo lograrlo.

i. Una sociedad receptiva

En medio de la intensa polarización que vive el país, el reto básico de una política de desmovilización es lograr que la sociedad comprenda que los menores armados han sido víctimas del delito de reclutamiento ilícito, y que ese hecho

RECUADRO 10.6

En comunidades indígenas del Cauca Espacio de reencuentro*

Con cultivos de moras, cría de gallinas, de lechones y vacas, de la mano de un proyecto cultural del cual nace un grupo musical que le canta a la vida, nació un nuevo escenario donde los niños, niñas y jóvenes indígenas y afrocolombianos le apuestan a la paz.

La cultura ancestral de las comunidades indígenas en el departamento del Cauca y la labor de sus cabildos se han convertido en soportes del proceso de retorno de los jóvenes desvinculados del conflicto armado, dentro del programa de reinserción que adelanta la Oficina Internacional para las Migraciones (oim).

El programa ha beneficiado a 535 menores en los resguardos indígenas páez (Caldono y Hueyas), guambiano (la María), yanacona (río Blanco) y en el corregimiento Guachené. Los esfuerzos del programa se orientan a:

- Brindar a los menores desvinculados del conflicto los medios necesarios para llevar a cabo sus iniciativas productivas.
- Ofrecer asistencia jurídica a los dirigentes indígenas para facilitar la reinserción de miembros de sus comunidades
- Construir con los docentes de la región un currículo para la paz.

Los niños y jóvenes beneficiarios gozan ahora de aceptación en sus comunidades y han escogido opciones de vida productivas y sustentables. Y hay un espíritu de solidaridad entre ellos, que poco a poco va calando en las filas de los grupos armados y robándole más niños a la guerra.

* Programa de reinserción para niños, niñas y jóvenes de la OIM con recursos de la AID en Cauca (Colombia).

es otra muestra de la degradación del conflicto. Hay que empezar por poner en tela de juicio el carácter “voluntario” de la participación de un menor de edad en un conflicto tan enmarañado como el colombiano. En ciertas regiones del país, la vida diaria está hecha de violencia, los “héroes” o “modelos” valorados son el guerrillero o el paramilitar, no hay oportunidades de educación o trabajo, y el grupo armado aparece como una opción de seguridad física, emocional y económica. Y en todo caso, aceptar los costos y los riesgos de abandonar a escondidas una organización clandestina y asesina sería prueba contundente de que la vinculación dejó de ser “voluntaria”.

El concurso de los académicos, el compromiso a fondo de los medios, el uso de las redes informales o alternativas de comunicación, y sobre todo la conciencia de que no se trata de campañas publicitarias sino de un profundo sacudón cultural, vienen a ser así las piezas claves de la política.

j. Una agenda de cooperación

El icbf deberá trabajar en coordinación con otras agencias del Estado y en asocio con ong nacionales e internacionales en el diseño, cabildeo y ejecución de una agenda de cooperación internacional a favor de los niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto. Tal agenda buscaría convocar la ayuda externa y encauzarla a los propósitos nacionales, así como armonizar los intereses propios con las tendencias y dinámicas de la cooperación internacional. Conviene que la agenda incluya una línea tendiente a fortalecer del plan de contingencia en el caso de eventuales desmovilizaciones colectivas o masivas de menores de edad.

Referencias bibliográficas

Aguirre B., Julián. *et al.* (2002), *Guerreros sin sombra: niños, niñas y jóvenes vinculados al conflicto armado*, Bogotá, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar/ Procuraduría General de la Nación.

Coalición Contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia (2002a), *Niños, niñas y jóvenes en el conflicto armado en el 2002: una aproximación documental*, Bogotá, Grupo Editorial La Liebre.

——— (2002b), *Niños, niñas, jóvenes y conflicto armado: análisis jurídico de la legislación internacional y colombiana*, Bogotá, Grupo Editorial La Liebre.

Comisión Colombiana de Juristas (2003), *Informe de derechos humanos*, Bogotá, mimeo.

Defensoría del Pueblo (2002), *Informe del Defensor del Pueblo al Congreso*.

Defensoría del Pueblo y Unicef (2002), “La niñez en el conflicto armado colombiano”, en *La niñez y sus derechos*, Boletín n° 8, Bogotá.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, icbf (2002), “Niños, niñas y jóvenes desvinculados del conflicto armado interno”, Bogotá, Grupo Interno de Trabajo–Programa de Atención a Víctimas de la Violencia, icbf.

Ministerio de Defensa (2002), *Informe anual de derechos humanos y dih 2001*, Bogotá.

Pinto, María Eugenia *et al.* (2002), *Diagnóstico del Programa de reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la movilización voluntaria individual*, Bogotá, Grupo de Estudios y Asuntos Internos–Dirección de Justicia y Seguridad, Departamento Nacional de Planeación.

Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado, pahd (2002), *Atención humanitaria al desvinculado del conflicto armado*, Bogotá, Comando General de las Fuerzas Militares–Ministerio de Defensa.



Para no ir a la guerra: prevención del reclutamiento



Agradecimientos

Colaboración: Gonzalo Agudelo, Amalia Erazo, Mauricio Perfetti y María Eugenia Ramírez.

Además de desmovilizar combatientes, que fue el tema del capítulo anterior, hay otro modo de quitarle gente a la guerra, y es evitar que las organizaciones armadas sigan reclutando jóvenes en los campos y ciudades de Colombia. La mejor manera de hacer esto es ofrecerle opciones atractivas a las personas “reclutables”, vale decir, garantizar el desarrollo humano de los grupos en riesgo.

En este capítulo se desarrolla la idea anterior en cuatro secciones concatenadas. La sección A se refiere a los “factores de riesgo”, o circunstancias que aumentan la probabilidad de que un individuo se vincule a un grupo armado; una estrategia “racional”, como se describió en el Capítulo 6, debería concentrarse sobre esos factores. La sección B se ocupa de una subpoblación especialmente vulnerable al reclutamiento, que es la de las víctimas de la violencia doméstica o de la violencia política. La sección C se refiere a las alternativas u opciones educativas, productivas y recreativas que hoy ofrece el Estado colombiano a los jóvenes en riesgo, y a sus mejorías posibles. En la sección D se amplía el horizonte, para aludir a la política de niñez y juventud en su conjunto.

A. Las poblaciones en riesgo

Aunque “cualquiera” puede ingresar a una organización guerrillera o a un grupo de autodefensas, cualquiera sabe que no todas las personas tienen la misma probabilidad de hacerlo. Una política seria de prevención o de “limitación del daño” comenzaría pues por indagar cuáles son las variables o factores que aumentan la propensión a tomar las armas.

Y sin embargo, después de 39 años de desangre, es sorprendentemente poco lo que en rigor se sabe acerca de quiénes tienden a ingresar en las guerrillas o en las autodefensas. Esta ignorancia quizá se deba a que es más fácil condenar al

delincuente que entender por qué delinque, o en parte tal vez se deba a la invisibilidad del campesinado para la prensa y para la academia. Como quiera que sea, apenas si tenemos “pistas” dispersas y más o menos confiables, sobre las cuales dibujar un retrato de los individuos más expuestos al riesgo de ser reclutados por una fuerza armada al margen de la ley.

A partir de las fuentes disponibles —en especial, de la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia— podríamos hablar entonces de unos once vectores de riesgo, a saber:

1. *Trayectoria personal.* En primer lugar parecerían destacarse las historias de vida marcadas por maltrato intrafamiliar, abuso sexual, adicción al alcohol o sustancias psicoactivas y retardos mentales leves (Aguirre, 2002; Defensoría, 2002). Otros factores de carácter sicosocial son el vínculo amoroso establecido con un guerrillero o un paramilitar, el miedo que paradójicamente lleva a buscar refugio en el grupo armado, la ilusión de poder o estatus, el “no futuro” o ausencia percibida de oportunidades, y la necesidad de reconocimiento personal.

2. *Edad.* La población de más alto riesgo es menor de 25 años. El rango de más probable reclutamiento está entre los 7 y los 14 años para la guerrilla, y entre los 14 y los 17 años para las autodefensas.

3. *Entorno familiar.* Las familias numerosas, disfuncionales, con ausencia de alguno de los padres y carencias afectivas tienden a expulsar hijos hacia el conflicto. Los niños con *no infancia* —a quienes se les niega la opción de vivir como niños— son más proclives al reclutamiento, al igual que los niños huérfanos. Como dijera algún observador, “el niño hace toda la carrera; en la casa es el *fuete*, en la escuela es la regla y, de ahí, al fusil con los armados”

4. *Hijos de la guerra.* Niños y adolescentes cuyas familias están vinculadas de diversas maneras a los armados. Esta

situación es frecuente en las llamadas *zonas históricas*, ocupadas y controladas por organizaciones guerrilleras.

5. *Zonas de resonancia cultural.* Los reclutas con frecuencia provienen de zonas de colonización o expansión de la frontera agrícola. Regiones con escasa presencia estatal y control prolongado por parte de los alzados en armas, quienes han adoptado “culturas de resistencia y oposición” (recuérdese del Capítulo 2) que sirven de referente a los adolescentes y los jóvenes.

6. *Zonas de cultivos ilícitos.* Aunque el estimativo es muy crudo, podría haber unos 200 mil jóvenes y niños vinculados a la siembra, procesamiento y mercadeo de narcóticos. El amparo que los grupos armados le brindan a esta industria —la sombrilla de ilegalidad, como dirá el Capítulo 13— permite pasar fácilmente de “raspachín” a militante de la organización armada.

7. *Origen geográfico.* Cerca del 90% de los reclutamientos tiene lugar en zonas rurales. Los municipios cercados o aislados por el conflicto reportan mayores índices de reclutamiento; más específicamente, “el reclutamiento de niños, niñas y jóvenes se efectúa en cerca de sesenta municipios y veredas ubicadas en su mayoría en la zona rural, pertenecientes a veinte departamentos del país, en especial Meta, Putumayo y Tolima” (Defensoría del Pueblo–Unicef, 2002).

8. *Marginalidad social.* Existen coincidencias significativas entre las zonas de mayor índice de reclutamiento y situaciones socioeconómicas precarias. Necesidades básicas insatisfechas, condiciones de pobreza, desempleo y acceso restringido al sistema educativo son típicas de los municipios con más alto riesgo (Cuadro 11.1).

9. *Servicio militar.* Los hombres recién egresados del servicio militar presentan muy alto riesgo porque no hay que invertir en su entrenamiento, suelen carecer de empleo u oportunidades, y a veces conservan odios hacia un bando. Esto facilita su ingreso a los grupos armados (principalmente a las autodefensas) donde esperan hallar seguridad, ingresos o reconocimiento.

10. *Especificidad de lo urbano.* Todo lo anterior se presenta tanto en el medio rural como en ambientes urbanos. Sin embargo, en las ciudades se agrega la mezcla del conflicto armado con la violencia ordinaria. Adolescentes o niños agrupados en pandillas, bandas y milicias que operan en territorios definidos se conectan con los alzados en armas y les ofrecen servicios criminales.

11. *Ideología.* Otro tipo de vinculación se da entre los jóvenes universitarios con aspiraciones de cambio social y con tendencias políticas de izquierda. En el caso de las Farc, el joven podría ingresar a las milicias populares o a las bolivarianas; “la principal diferencia entre ambas reside en el grado de compromiso que asumen. Las milicias bolivarianas tienen una mayor formación política y militar y por tiempos comparten la vida guerrillera, en tanto las milicias populares tienen un carácter más temporal” (Ferro, 2002: 55).

Cuadro 11.1 Zonas de reclutamiento procedencia de los niños(as) por departamentos

Departamentos	Número de niños/as desvinculados (muestra)	%
No contestan	2	2,33
Caquetá	3	3,49
Tolima	9	10,47
Arauca	4	4,65
Putumayo	11	12,76
Antioquia	2	2,33
Meta	19	22,09
Santander	1	1,16
Guaviare	5	5,81
Cauca	7	8,14
Cesar	3	3,49
Cundinamarca	3	3,49
Guainía	1	1,16
Norte de Santander	5	5,81
Nariño	5	5,81
Vichada	1	1,16
Quindío	1	1,16
Magdalena	1	1,16
Bolívar	1	1,16
Huila	1	1,16
Valle	1	1,16
Total	86	100

Fuente: Defensoría del Pueblo–Unicef, 2002.

El anterior “mapa de riesgo” es, como se dijo, bastante tentativo. Hace falta identificar otros muchos factores que quizá resultarían relevantes, desarrollar los instrumentos de medición correspondientes, recolectar las cifras, sistematizarlas y estimar modelos probabilísticos que permitan adoptar una estrategia de prevención mucho más refinada y ejecutar programas mejor focalizados. Así, la primera recomendación que debe formular este capítulo es tan sencilla como ponerse a estudiar de veras el problema: diagnósticos exactos e intervención precisa ya nos habrían ahorrado muchos de los horrendos costos de la guerra.

B. Víctimas de la violencia y políticas de prevención

I. Perfil de las víctimas

La investigación científica y la experiencia internacional coinciden en mostrar que haber sido víctima de la violencia es uno de los mejores “predictores” de conductas violentas (Castro, 1997, 2002). Este patrón de “víctima convertida en victimario” puede afectar tanto a quienes padecieron la violencia doméstica como a quienes sufren la violencia política.

- Tocante al primer grupo de víctimas, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó 9.500 casos de violencia física y 9.300 casos de abuso sexual contra menores de edad en el 2001. La violencia intrafamiliar registró un aumento del 33% entre 1996 y 2000. Las cifras son alarmantes y sin embargo muestran sólo la punta del *iceberg*, pues se trata de un crimen silenciado (y quizá más silenciado aún en las zonas rurales).

A juzgar por el testimonio de los niños y jóvenes desvinculados del conflicto, también aquí la violencia engendra más violencia: los antecedentes de violencia intrafamiliar, incluido el abuso sexual, son comunes a muchos de quienes optaron por las armas (González, 2002; Páez, 2001; Herrera, 2002). Para el menor victimizado o abusado, unirse a la guerrilla o a las autodefensas es una forma de escape y, eventualmente, de regresar armado para tomar venganza (Recuadro 11.1).

- Entre las víctimas del conflicto armado se cuentan aquellas que han sufrido o incluso han presenciado la muerte de seres queridos, aquellas que han padecido amenazas o atentados, aquellas que han sido sometidas a la barbarie de los

Recuadro 11.1.

Testimonio de una niña desvinculada del conflicto

Guillermo González Uribe*

Teníamos dificultades porque mi papá era un borrachín. Él se iba a donde una amante que tenía, pero volvía a la casa. Un día trató de abusar de mí, y yo me estuve callada porque no podía decir nada. Llega a tocar la puerta y todos teníamos que irnos de la casa; un día yo me fui y casi me mata, me dio patadas y arrancó los cables de la luz para darme con ellos.

Otro hermano me dijo que me fuera para su casa, que él me ayudaba. Yo me convencí y me fui. Él metía perica. Un día, drogado, se metió a mi cuarto; él era enseñado, porque ya había estado con mis hermanas, y decía que prefería estar con las hermanas antes que con cualquier otro. Ese día entró a mi cuarto y quiso abusar de mí, pero salí corriendo y al otro día me fui del todo. Le conté a mi mamá, porque a quién más le iba a contar, pero mi mamá no me creyó; me dijo que yo era una mentirosa, que estaba inventando chismes que eso era imposible, y me echó de la casa.

Por esos días un primo y unos amigos me invitaron a una presentación de Las Diosas del Vallenato. Yo fui, y ellos me dieron alguna bebida, me llevaron a su residencia y abusaron de mí. Terminaron mis sueños de casarme niña, de blanco. Dañaron mis ilusiones, me quitaron el tesoro más grande porque era como decir: *es la mujer intocable*, que no había sido tocada por nadie. Ya después de sentir todo eso fue horrible. Llegué a la disco y no pude trabajar me puse enfermísima. Luego me dio rabia, entonces le dije a otro primo: ¿sabe qué? Yo ando buscando a los guerrilleros.

* "Testimonio de niña desvinculada de las Farc", en *Los niños de la guerra*, Bogotá, Editorial Planeta, 2002.

llamados “códigos de convivencia” impuestos por el ocupante, aquellas que fueron despojadas o abandonaron sus bienes por obra de la fuerza o del temor. Este hervidero de odios es el caldo donde por décadas se ha estado y se sigue cocinando la mal llamada “guerra” de Colombia.

2. Política y programas existentes

La ley 294 de 1996 tipifica la violencia intrafamiliar como delito, y la ley 360 de 1997 amplía “el espectro de posibilidades de intervención en casos de abuso sexual”. Estas normas son herramientas idóneas —aunque poco utilizadas en la práctica— para proteger y restaurar los derechos de las víctimas.

El gobierno Pastrana formuló la *Política Nacional para la Construcción de Paz y Convivencia Familiar Haz Paz* (Conpes 3077, junio de 2002) con un enfoque novedoso en la materia. Según indican los cuadros 11.2 y 11.3, se trata de cambiar la actitud de agentes y agencias del Estado y de la sociedad frente al fenómeno de la violencia intrafamiliar, mediante varias líneas de acción y varios mecanismos.

Cuadro 11.2 Haz paz: un nuevo enfoque de política

De	A
Enunciados éticos	Compromisos vinculantes
Necesidades básicas	Derechos
Verticalismo	Horizontalidad
Políticas gubernamentales	Políticas públicas
Sociedad civil como opción	Sociedad civil y esfera privada como instancias constitutivas de las relaciones sociales
Asistencialismo	Inversión en instituciones y prácticas culturales para el desarrollo
Centralismo	Descentralización
Enfoque sectorial	Intersectorial
Individuos	Familias
Representación	Participación
Programas desde la oferta	Programas desde la demanda

Fuente: Unicef, *Evaluación democrática*. Documento de trabajo n° 3, mayo de 1998. Manual de operaciones de la Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar Haz Paz.

Haz Paz empezó a operar en 2002 y a través de más de quince agencias estatales de orden nacional, con el concurso de las entidades territoriales. Su intención multisectorial se debe a que “las metas no dependen de acciones sectoriales sino de esfuerzos intersectoriales en pos de resultados integrales y comunes” (Consejería Presidencial para la Política Social, 2002: 7) En la práctica, sin embargo, la gestión se ha concentrado en el icbf, con eco insuficiente entre los entes sectoriales y las autoridades regionales.

3. Recomendaciones

- En cuanto a víctimas de la violencia doméstica, lo primero es romper el silencio. Las mujeres, los niños y la comunidad necesitan entender que el maltrato físico o psicológico y el abuso sexual son violaciones de derechos básicos que deben ser denunciadas, y que las autoridades tienen el deber de castigarlas o evitarlas. El sistema educativo, las guarderías, los centros comunales, las asociaciones cívicas y los medios de comunicación masiva o comunitaria deben usarse para enseñar los derechos y las normas, estimular el necesario cambio de actitudes y valores, y ayudar a replicar experiencias como aquella que describe el Recuadro 11.2.

Los colegios y escuelas, en particular, deben incluir en su currículo el tema de la violencia doméstica y cómo prevenirla; los docentes y directivos deben aprender a identificar las víctimas e iniciar los correctivos necesarios; los estudiantes deben conocer sus derechos y aprender a defenderlos, con instrucciones claras sobre cuándo, cómo y dónde interponer las denuncias pertinentes.

Haz Paz debe retomar su enfoque genuinamente multisectorial, con el icbf, los ministerios de educación y de protección social, los consejos territoriales de política social y los subcomités de infancia en un papel mucho más activo. Y aunque el programa quedó incluido en el Plan de Desarrollo 2002-2006, necesita ser destacado como una verdadera prioridad y asignarle recursos más cuantiosos.

- En cuanto a víctimas de la violencia política, en realidad tendríamos que repetir aquí las recomendaciones todas del presente Informe: para acabar con aquel “semillero de odios” habría que extinguir el virus que lo alimenta. Pero así y todo es útil destacar el punto de que las personas desplazadas por una organización armada son especialmente vulnerables a los intentos de reclutamiento por parte del grupo opuesto; por tanto los programas para esta población deben incluir capacitación de los funcionarios y sistemas de alerta temprana que permitan frustrar esos intentos.

C. Más oportunidades para los reclutas en potencia

En una frase simple podría decirse que para no ir a la guerra hay que tener escuela, oficio y entretenimiento. O, en palabras menos simples, que las opciones de desarrollo huma-

Cuadro 11. 3 Líneas y mecanismos de la política Haz paz

Líneas	Mecanismos
Prevenir los factores que originan y mantienen la respuesta violenta en la familia y espacios cotidianos	Desencadenar procesos de cambio cultural e institucional en pro de la resolución pacífica de conflictos
	Afianzar y reforzar patrones no sustentados en la fuerza y supremacía, sino en el afecto y la responsabilidad
	Prevenir la presencia de factores conexos a la violencia intrafamiliar como el consumo de alcohol y sustancias sicotrópicas
	Realizar un proceso de difusión de la política
	Propiciar a través del arte y la cultura espacios de reflexión frente a los efectos del uso de la violencia como forma de resolución de los conflictos familiares
Vigilar y realizar detección temprana del uso de la violencia como forma de relación y de resolución de conflictos en el hogar	Identificar casos de violencia intrafamiliar en las instituciones estatales que prestan servicios con el fin de estudiarlos y orientar la acción estatal en términos de prevención, detección temprana y atención
	Definir, diseñar, reglamentar, desarrollar y administrar un modelo de vigilancia de la violencia intrafamiliar
	Construir un modelo de identificación temprana de esta situación en asociación con el Ministerio de Educación
	Fortalecer las redes locales de buen trato y los sistemas de información territorial
Atender a las personas y familias con episodios de violencia y maltrato infantil, así como a los agresores en violencia doméstica, maltrato y abuso sexual infantil	Desarrollar protocolos de atención clínica, sicosocial y legal para víctimas
	Evitar los efectos sociales del trauma
	Adecuar, cualificar y articular la oferta de servicios para la atención de víctimas
	Atender a agresores como imperativo ético y mecanismo de control a la reincidencia

Fuente: Unicef. Evaluación Democrática Documento de Trabajo n° 3 de mayo de 1998. Manual de Operaciones de la Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar Haz Paz.

no más aptas para impedir que personas “en edad militar” sean reclutadas por los grupos en armas son las oportunidades educativas, económicas y recreativas. En lo que sigue se hará un balance de los programas y un conjunto de sugerencias tocantes a cada una de estas tres opciones.

1. Oportunidades educativas

a. Situación actual

Es indudable que quien va a la escuela tiene menos tentación de ir a la guerra. Sin embargo, la educación colombiana, especialmente la rural, tiene deficiencias que afectan

aquel cometido y que pueden agruparse bajo cinco rubros: i) cobertura y permanencia; ii) calidad y pertinencia; iii) la escuela como productora de violencia; iv) la escuela como teatro de guerra, y v) la situación del maestro rural.

• Cobertura y permanencia

Existen grandes asimetrías entre la educación urbana y la rural. “En 2002, 1,8 millones de niños entre 5 y 17 años (16% del total) estaban por fuera del sistema escolar; de estos, 970 mil eran de zonas urbanas (12%) y 889 mil de zonas rurales (25%)” (Presidencia de la República–Departamento Nacional de Planeación, 2002: 122). La tasa de inasistencia es entonces casi tres veces mayor en el campo que en la ciu-

Recuadro 11.2

Víctimas de abuso sexual: espacios de silencio*

La urgencia de atender aquellas historias ocultas de violencia condujo al Proyecto de atención integral para víctimas de abuso sexual. Buscaba hacer visible un fenómeno del que nadie habla y donde 95 de cada cien víctimas no denuncian la vulneración de sus derechos sexuales y reproductivos.

El proyecto articula el conocimiento y las motivaciones de las personas, la cultura, las normas y el ser sujetos de derechos. Varias instituciones participan en este empeño**. Su enfoque es de género, de detección temprana, de atención y de seguimiento. Sus ejes fundamentales son:

- Concepción sistemática de la cultura.
- Visión afirmativa de la sexualidad y de la salud sexual y reproductiva.
- Ética fundada en los derechos humanos sexuales y reproductivos.
- Evaluación y ajuste de la calidad de la atención.
- Esfuerzo conjunto orientado al fortalecimiento institucional.

* Se trata del Proyecto diseño y aplicación de modelos de atención integral a víctimas de delitos sexuales, adelantado por el UNFPA y la Consejería Presidencial para la Política Social. La información fue adaptada de la entrevista a Mercedes Borrero y Esmeralda Ruiz y del informe de "Sistematización, proceso para desarrollar propuestas de atención integral a víctimas de violencia sexual".

** En el proyecto participaron: ICBF, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia, defensores de familia, comisarías de familia, personerías municipales, policía nacional y secretarías de salud, amén de organizaciones comunitarias, de la sociedad civil y la configuración de una red de voluntarios.

El proyecto se adelantó en los municipios de Santander de Quilichao y Popayán (Cauca), Montería (Córdoba), Sincelejo (Sucre) y en la localidad de Kennedy (Bogotá). Estas zonas fueron seleccionadas por el alto índice de delitos sexuales, acompañados de prácticas incestuosas como la que con frecuencia se presentan en Montería, donde el padre "inaugura a su primera hija".

El proceso se desarrolló en seis fases interactivas: diagnóstico, diseño, validación, evaluación y ajuste del modelo, y desarrollo de normas y estándares para las entidades vinculadas. Se destacan los siguientes componentes:

- Conceptualización de la violencia y el delito sexual.
- Instrumentos jurídicos nacionales e internacionales ratificados por Colombia.
- Protocolos institucionales como descripción de proceso y procedimiento, guías de atención, flujogramas y registros; pautas de intervención, y líneas de coordinación entre instituciones y sectores para el manejo de casos.
- Perfiles de los proveedores de servicio por institución y sector.
- Sistema regionalizado de información epidemiológica
- Protocolos de valoración de riesgos de la víctima y de estudios de caso.
- Guías y códigos de práctica profesional.
- Sistemas de seguimiento y evaluación.
- Actividades de formación, información, educación y comunicación dirigidas a los proveedores de los servicios y a los usuarios.

La propuesta se ha convertido en una poderosa herramienta de freno a la trágica conversión de la víctima en victimario: es una ruta para prevenir la vinculación al conflicto armado de los menores abusados.

dad¹. Según la Encuesta Nacional de Hogares (2001), 57% de los jóvenes campesinos entre 16 y 17 años no asisten a la escuela; un porcentaje y rango de edad que preocupan, pues combinan dos factores críticos para el reclutamiento.

Para el conjunto del sistema escolar, la tasa de deserción en primer grado es 18%, pero el guarismo es mayor en los planteles públicos y en las zonas rurales; en estas últimas, la deserción antes de tercer grado llega a 35%. Ahora bien: los departamentos con más alto índice de abandono escolar son también aquellos con más altos índices de reclutamiento; más aún: 62% de los menores desvinculados del conflicto habían desertado del sistema educativo².

Pese a que 28% de nuestros jóvenes viven en el campo, 95% de las escuelas secundarias se encuentran en la ciudad. De acuerdo con el Sistema de indicadores sociodemográficos (Sisd) para Colombia, la población rural entre 14 y 17 años que *no hace nada*—es decir, que no está en el sistema educativo ni en el mercado laboral— aumentó en 19% entre 1996 y 1999 (Sisd, 1999³).

El atraso rural en la secundaria es grave. Obedece a la escasez de cupos y a factores como el aislamiento, la falta de vías y medios de transporte, la pobreza de las familias, la necesidad de generar ingresos por parte de los jóvenes y la dinámica del conflicto.

• *Calidad y pertinencia*

La calidad de los planteles públicos deja mucho que desear: en 1999, 56% de ellos fue calificado por el Icfes como de bajo rendimiento (Galiano, 2000). El currículo no se adecua bien a las necesidades o expectativas del usuario: 36% de los estudiantes rurales que abandonan la escuela atribuyen su decisión a la falta de interés en el estudio y a la necesidad de trabajar (Galiano, 2000: 22). Existe una ruptura entre la escuela y su entorno campesino, que Perfetti (2001) explica en función de tres factores: i) el currículo no se adapta a las necesidades del campo, y así el niño y sus

padres no le ven utilidad a lo aprendido; ii) la distancia a la escuela, la jornada escolar y la metodología de enseñanza hacen difícil que el joven o la joven realicen sus tareas tradicionales dentro del hogar, y iii) los valores que transmite la escuela no concuerdan muy bien con la cultura campesina.

• *La escuela, productora de violencia*

La escuela no escapa a la espiral de violencia. En ciertas zonas actúa como productora y reproductora del conflicto. Maestros y alumnos practican e internalizan patrones de conducta como negar al otro, hacer justicia por mano propia o usar la fuerza para dirimir conflictos. En muchos ca-

La escuela no escapa de la espiral de violencia. En ciertas zonas actúa como productora y reproductora del conflicto. Maestros y alumnos practican patrones de conducta como negar al otro, hacer justicia por mano propia o usar la fuerza para dirimir conflictos.

sos se mantiene la idea de que “la letra con sangre entra”; se perpetúan las relaciones autoritarias, se maltrata al alumno y se le castra el anhelo de ser diferente.

• *La escuela, teatro de la guerra*

En muchas zonas rurales, tanto como en ciertas comunas o barrios urbanos, la escuela no está blindada contra los armados. Las aulas sirven de retaguardia, zona de descanso, o de almacenamiento de municiones; los intervalos entre clase y clase se usan para entrenar o para reclutar; maestros y estudiantes son vigilados de continuo, y se promueve el enfrentamiento entre compañeros enlistados por distintos bandos. La escuela es un escenario más dentro de aquella lógica de territorialización por el terror que describió el Capítulo 3.

Situación del maestro rural

Los docentes participan en el conflicto de cuatro modos principales. El primero, cuando reproducen patrones de conducta violenta o autoritaria. El segundo, cuando reclutan

1. Dane, Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2001.

2. Cálculo del Informe sobre la base de datos de la Defensoría del Pueblo-Unicef (2002) y PNUD (2003).

3. www.dnp.gov.co/01—cont/indicado/sisd.htm

alumnos para las organizaciones armadas. El tercero cuando son apáticos, porque la docencia no era su opción profesional, o porque la plaza rural no fue una escogencia sino una orden y a veces un castigo. El cuarto —y el único encomiable— cuando intenta impedir la injerencia de los armados en el aula, pero entonces se ve abocado a amenazas, a la huida o a la muerte.

Después de tantas décadas en conflicto, la maestra o maestro rural no recibe información ni adiestramiento alguno que le ayude a vivir y ayudar a sus alumnos a vivir en medio de esta “guerra”. El sistema educativo lo abandona a sus propios medios y ni siquiera le brinda compensaciones o estímulos para cumplir mejor una tarea ingrata.

b. Alternativas

La educación por supuesto necesita mejorar en todo el país, pero por razón del conflicto debe darse prioridad a las zonas con mayor riesgo de reclutamiento por parte de los actores armados. Los siguientes son programas y recomendaciones en relación con los cinco problemas mencionados.

• Cobertura y permanencia

El Plan de Desarrollo 2002-2006 aspira a crear 1,5 millones de cupos en educación básica, de los cuales 60 mil serían rurales. Esta cifra representa apenas 4,5% de la meta y no disminuye sino que ahonda la brecha entre la educación urbana y la rural. Se requiere pues de un esfuerzo adicional y un aumento significativo en el número de cupos, quizás con cargo al Fondo Nacional de Regalías (fnr) y quizá apelando a la reasignación prevista en el proyecto de referendo en curso, para atender primeramente el déficit de secundaria rural en las zonas que reportan altos índices de reclutamiento.

De otro lado, el Proyecto de educación para el sector rural —Plan estratégico del Ministerio de Educación Nacional (men)— tiene como meta ampliar la cobertura en 176 mil cupos de preescolar y básica en 94 municipios de diez departamentos. Se recomienda cruzar tales zonas con las de mayor reclutamiento para asignar los fondos prioritarios. El gobierno nacional debe apoyar el proyecto, particularmente en el departamento de Putumayo y la región del macizo colombiano, por ser áreas de alto reclutamiento.

Deben continuar los esfuerzos departamentales de reorganización del sector educativo que buscan aumentar la

cobertura, elevar la calidad y ganar eficiencia, con énfasis sobre la formación de redes y circuitos que mejoren la oferta y vía los Proyectos institucionales de educación rural (Peir). Donde no sea posible lograr la integración, habría que reforzar aquellos subprogramas que más portan a cobertura y calidad, tales como Escuela Nueva, Posprimaria Rural y el Sistema de atención tutorial (sat).

En regiones homogéneas pero repartidas entre dos o más departamentos adyacentes, habría que adoptar y poner en marcha programas de integración *ad hoc*; la nación debería estimular, acompañar y supervisar estos programas.

El reto no se reduce a sumar cupos sino a lograr que las cohortes de estudiantes se gradúen a tiempo y con pocas deserciones. Para las áreas rurales esto implica repensar el modelo pedagógico, la jornada escolar y el monto de los subsidios para transporte y alimentación; implica currículos adaptados al universo rural, e implica tecnologías de enseñanza más funcionales, aprovechando el repertorio de experiencias creativas que en este campo abundan en Colombia y en otras latitudes (Gómez, 1998).

• Calidad y pertinencia

El sat, Escuela Nueva, Posprimaria Rural y Aceleración del Aprendizaje son modelos que avanzan en la calidad de la educación y en su pertinencia para el mundo campesino (Recuadro 11.3). Existen evaluaciones positivas que sin embargo necesitan completarse (Perfetti, 2001); dicha evaluación debe comprometer a los planteles, las entidades territoriales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Sena, las Umata, el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, el programa presidencial Colombia Joven, Coeducar y Fundaec, entre otras.

Urge actualizar los materiales educativos sobre desarrollo rural y prevención del conflicto. Se debe convocar a las Umatas, asociaciones campesinas, secretarías de educación y agricultura, casas de la cultura y sectores interesados de la sociedad para desarrollar currículos especiales que atiendan las condiciones de cada región. La nación y las entidades territoriales deberán apoyar la actualización, garantizando los recursos necesarios.

Al programa “mejorar la calidad de la educación preescolar, básica y media” del Plan de Desarrollo debería otorgarse más alta prioridad. Éste incluye tres líneas de acción. Respecto de la primera, sugerimos añadir la evaluación del sat

Recuadro 11.3

Escuela nueva: niños en pos del café

Mauricio Perfetti y Pablo Jaramillo*

Además de los teoremas de Pitágoras, las hazañas de Bolívar y la majestuosidad de las pirámides de Egipto, cerca de ocho mil niños y niñas del campo caldense aprenden sobre la conversión del precio del café de dólares y de libras esterlinas a pesos colombianos, cómo hacer buenos almácigos, medir el nivel de infestación de la broca, las bondades de las diferentes variedades y llevar los ingresos y egresos de sus negocios puesto que serán los herederos de los predios cafeteros que por generaciones han pertenecido a sus familias.

La tentación de sucumbir a los atractivos que ofrecen las urbes ha quedado atrás ante la posibilidad de un futuro promisorio en sus cafetales. Son los portadores del cambio. Serán los futuros productores rurales modernos.

Gracias al Programa de educación rural del Comité de Cafeteros de Caldas en alianza con la gobernación y los alcaldes municipales desde hace 25 años se han hecho ingentes esfuerzos para mejorar la educación rural, iniciativa que ha sobrevivido a las crisis externas e internas del grano.

Con el programa se ha logrado mejorar la calidad de la educación primaria rural comparada con la urbana tradicional, gracias a la metodología de *Escuela nueva*; aumento de la cobertura en secundaria rural en zonas cafeteras, al pasar del 9 al 52% de 1988 al 2002; mejor educación en básica secundaria, en los grados 6 y 9; y, finalmente, resultados favorables en términos de género y comportamientos democráticos.

* Del Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (Crece).

Ese esfuerzo se ha actualizado desde hace cinco años con el Proyecto escuela y café del Crece para que los niños y niñas de las parcelas cafeteras conozcan como parte del currículo escolar sobre las actividades relacionadas con la base de su sustento y el de sus familias: el cultivo del café. Se trata de que analicen su realidad económica, conozcan la información sobre su negocio, precisen las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de su cultivo, adquieran el manejo de la tecnología para aumentar la productividad, disminuir los costos, proteger el suelo y combatir las plagas y enfermedades.

El estudio de impacto realizado por Crece en 2002 concluye que:

- Los padres y alumnos comparten el programa por lo útil, benéfico y de fácil aplicación para adecuar y mejorar sus fincas.
- Los padres consideran que sus hijos están mejor preparados para enfrentar el futuro.
- Cerca del 53% de los alumnos son niñas, las que ahora se involucran, conocen y toman decisiones en el negocio familiar.
- Los niños y niñas apoyan más a sus padres con labores intelectuales como cálculos, firma de contratos, compra de materiales, ayudas tecnológicas y cuentas.
- Se ha generado confianza en los estudiantes para desempeñarse en el futuro. El 98% de ellos considera que hoy están más preparados que antes para manejar sus fincas. ¡Saben que tienen futuro!

en función de las competencias que adquiera el estudiante. Dentro de la segunda, convendría propiciar el intercambio de prácticas educativas exitosas en medio del conflicto, y conformar una red de apoyo para maestros de las zonas afectadas por el mismo. Dentro de la tercera, habría que actualizar los modelos de educación rural y difundir materiales pedagógicos, lo cual incluiría: i) estudios de campo para conectar los

contenidos universales del saber con las peculiaridades del entorno rural; ii) proyectos productivos de carácter demostrativo; iii) producción de guías y materiales didácticos, y iv) actualización continua de los agentes educativos.

Para todos los modelos de educación rural es conveniente introducir nuevas áreas formativas y reforzar las productivas. Sería preciso incorporar temas referentes a prestación de



© Fernando Cuevas Ulitzsch

Foto 11.2 La participación de niños en el conflicto puede disminuir ampliando la cobertura y la calidad educativa en zonas con alto índice de reclutamiento.

servicios verdes, ecoturismo, agricultura orgánica, actividades forestales y similares, tanto como integrar la enseñanza con la práctica laboral mediante proyectos demostrativos.

No menos importante, los modelos pedagógicos deberían ocuparse de estrategias y herramientas de resistencia civil ante los grupos armados, opciones para resguardar las aulas del conflicto, y formación de competencias cívicas, democráticas y ciudadanas.

• *La escuela, productora de violencia*

Transformar pedagogías no es cosa fácil, menos aún cuando están ancladas en relaciones autoritarias; se trata de hacer democracia en el aula y desde el aula, para lo cual hay que cambiar actitudes y enseñar los derechos, los deberes y los medios que tiene cada cual en el proceso de construcción y Estado. La escuela debe enseñar a convivir siendo distintos (Recuadro 18.2) y la educación para la paz debe entenderse como una estrategia de prevención y reconciliación (el Capítulo 18 ahondará sobre este asunto).

El Ministerio de Educación, la Defensoría del Pueblo y las personerías deben establecer un sistema de alertas tempranas para detectar prácticas pedagógicas basadas en aquello de que “la letra con sangre entra”. Las evaluaciones del docente que prevé la ley 715 deberían incluir competencias democráticas y ciudadanas. Cuando existan indicios de que el maestro vulnera los derechos de sus alumnos, hay que adelantar la investigación e imponer sanciones ejemplarizantes.

La ley general de educación contempla dos figuras de participación democrática: el gobierno escolar y el manual de convivencia. Ambas tendrían que ser estimuladas. El gobierno escolar, como un espacio de deliberación y desarrollo de autonomías. Los manuales de convivencia deben ser elaborados entre alumnos, docentes y comunidad; este proceso, para zonas en conflicto, puede hacer que la escuela se convierta en constructora de paz, y su papel por eso debe reforzarse dentro de la estrategia “fortalecimiento de la convivencia y los valores” del Plan de Desarrollo.

• *La escuela, teatro del conflicto*

Proteger las escuelas urbanas y rurales de la intromisión de los grupos armados es parte de la ampliación del campo humanitario examinada en el Capítulo 8. Precisemos ahora que los actos o acuerdos deberían cobijar al plantel educa-

tivo, a los docentes y alumnos, a los accesos y a los suministros.

El Ministerio y las secretarías de educación deberían contar con equipos altamente calificados de educadores, psicólogos y administradores escolares para intervenir en municipios rurales o en comunas urbanas donde tuviera que declararse la *emergencia educativa* por razones asociadas con el conflicto armado. La figura de emergencia permitiría reubicar maestros, hacer traslados presupuestales, modificar las exigencias académicas, alterar las jornadas, cambiar los métodos de enseñanza y otras medidas idóneas para atenuar el impacto del conflicto sobre la prestación del servicio educativo.

• *Situación del maestro rural*

La mayoría de los maestros del campo son egresados de una escuela normal. Por eso merece ampliarse la labor que hoy adelanta el Peir del Ministerio con cuarenta normales. Las experiencias del Centro Universitario de Bienestar Rural y de la Universidad de Pamplona deben ser evaluadas, ajustadas y replicadas en diferentes regiones para la formación continuada de los docentes en zonas de conflicto.

De otra parte, es necesario promover el reconocimiento social y económico del trabajo docente. Debería estudiarse la posibilidad de adoptar un sistema de incentivos para quienes impartan educación en áreas de conflicto. Estos incentivos estarían articulados con el régimen especial de municipios —al cual alude el Capítulo 14— y a un plan maestro de construcción de zonas de paz.

2. Oportunidades productivas

a. *Situación actual*

El empleo rural permanece prácticamente estancado: 5 millones 886 mil ocupados en 1991 y 5 millones 888 mil en 1999 (Galiano, 2000). La población desempleada en edades de 12 a 24 años saltó de 9,7% en 1996 a 29,6% en el 2000. “En 2002, el desempleo rural se situó en 11,5% cifra casi tres veces superior a la registrada en 1991. Sin duda, la pérdida de actividad económica, reflejada en una disminución de 800 mil hectáreas sembradas en la última década, redujo las oportunidades de empleo y provocó la migración de mano de obra no calificada hacia zonas de cultivos ilícitos, cen-

tros urbanos, e incluso hacia las filas de los grupos armados ilegales...” (Presidencia de la República–Departamento Nacional de Planeación, 2002: 155).

En efecto, los adolescentes y jóvenes campesinos que logran conseguir trabajo reciben menos de la mitad del salario mínimo legal; en estas circunstancias, los grupos armados que ofrecen entre 300 mil y 500 mil pesos mensuales son para muchos una alternativa casi irresistible.

Y mientras tanto, las políticas de los últimos gobiernos han hecho caso omiso del desempleo rural, puesto que se concentran en el frente urbano. La industria de la construcción ha sido y vuelve a ser el centro de interés, siendo así que apenas 2% de los jóvenes campesinos se desempeñan en esta actividad (Sisd, 1999).

b. Alternativas para el sector rural

Conviene fortalecer y coordinar las varias iniciativas existentes y en especial: i) la estrategia de manejo social del campo del Plan de Desarrollo, ii) el programa Jóvenes en Acción del Plan Colombia, y iii) los programas del Ministerio de

Urge actualizar los materiales educativos sobre desarrollo rural y prevención del conflicto. Se debe convocar a las asociaciones campesinas, secretarías de educación y demás sectores interesados para desarrollar currículos de acuerdo con las condiciones de cada región.

Agricultura, comenzando por el programa Por un Campo Joven.

Estos programas deben tener en cuenta la diversidad de situaciones en términos de acceso al mercado, modo de producción, tradición cultural, género y edad de los usuarios potenciales; también deben actuar sobre la base de proponer soluciones duraderas y autosostenidas, y no de paliativos ocasionales. Más específicamente, hay méritos que subrayar y correcciones que efectuar en cada una de las tres iniciativas mencionadas, así:

• *Plan Nacional de Desarrollo*

El Plan está organizado en torno a cuatro “objetivos”, con sus “estrategias” y “programas” respectivos.

En materia de política social el Plan admite tres desafíos, el primero de los cuales es “mejorar la focalización de re-

ursos para que lleguen a los más necesitados”. Pues bien: si la “seguridad democrática” es el primer objetivo del Plan, los reclutas potenciales habrían de figurar cerca de la cabeza en la lista de los “más necesitados”.

La estrategia de “desarrollo a zonas deprimidas” propone alternativas económicas y ambientalmente sostenibles para las zonas en conflicto, con una perspectiva regional que supere el enfoque asistencial y de emergencia. En la definición de “zonas deprimidas” se recomienda incluir aquellas que presentan altos índices de reclutamiento de niños y de jóvenes.

También convendría establecer una cuota mínima para atender a jóvenes en riesgo dentro de los “proyectos integrales” de la estrategia. Tales cupos serían financiados con cargo al incentivo de capitalización rural (icr), al certificado de incentivo forestal (cif) y a los aportes voluntarios que el sector privado hiciera para este propósito. La iniciativa podría quedar a cargo del programa Por un Campo Joven.

Por otra parte sería preciso cruzar las “zonas deprimidas” con el mapa de municipios que adelantan los programas sat, Escuela Nueva y Posprimaria Rural, de manera tal que los “proyectos integrales” sean sombrilla que ampare y, a la vez, se alimente de los proyectos demostrativos de estos modelos educativos.

Finalmente, en la estrategia de política de relaciones exteriores y cooperación internacional debe añadirse una línea de acción, con componentes de investigación, prevención e intervención, para atender la situación de los niños y jóvenes en alto riesgo de reclutamiento.

El segundo objetivo del Plan es “impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo”. Uno de sus programas es la generación de ingresos y empleo verde, con proyectos que promuevan y consoliden las cadenas productivas de guadua, plantas medicinales y agricultura ecológica. De nuevo habría que darle prioridad a las regiones con altos índices de reclutamiento, siempre que lo permitan sus condiciones agroecológicas.

La población en riesgo debe ser incluida en los programas de ecoturismo y turismo rural. La capacitación del caso podría ofrecerse mediante Jóvenes en Acción y las cajas de compensación familiar. Colombia Joven y el dnp deben ser espacios de encuentro y coordinación para estos programas.

Cuadro 11.4 Focalización de Jóvenes en Acción

Departamento	Municipio
Antioquia	Medellín, Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itagui, Envigado, Bello, Giradota, Capacabana y Barbosa
Atlántico	Barranquilla, Soledad y Malambo
Bolívar	Cartagena
Caldas	Manizales y Villamaría
Cundinamarca	Bogotá y Soacha
Santander	Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta
Valle del Cauca	Cali y Yumbo

Fuente: Programa Presidencial Colombia Joven, Jóvenes en Acción.

El tercer objetivo del Plan contiene la estrategia de “manejo social del campo”. También aquí los jóvenes en riesgo deberían tener prelación en los programas de: i) minicadenas productivas con nichos especializados, ii) acceso a los factores productivos y financieros, y iii) microempresas rurales.

El cuarto objetivo del Plan contiene el programa “consolidación de un sistema de información territorial” sobre temas económicos, sociales, financieros, ambientales y geográficos. Se recomienda incorporar a este Sistema un componente sobre los territorios en conflicto, su dinámica y, en especial, los factores de riesgo de reclutamiento y estimativo de esta práctica, diferenciada por rangos de edad.

• Plan Colombia — Jóvenes en Acción

La población objetivo del programa Jóvenes en Acción son aquellos entre 18 y 25 años de los estratos 1 y 2. El programa se adelanta en 24 municipios de siete departamentos (Cuadro 11.4). Jóvenes en Acción brinda formación vocacional en oficios semicalificados. Promueve la diversificación y mejoría de la oferta de capacitación, y el acercamiento al entorno empresarial. Realiza alianzas con empresas e indaga sus tendencias ocupacionales, disponibilidad de cupos para prácticas laborales y ofertas de empleo.

Se recomienda incluir las zonas de alto riesgo de reclutamiento dentro de la cobertura del programa. Revisar las áreas de formación ocupacional y ampliar la oferta de capacitación en actividades rurales. Así mismo, aunar los esfuerzos de Jóvenes en Acción con los programas de capacitación

del Ministerio de Agricultura, en particular con el de por un Campo Joven.

• Los programas del Ministerio de Agricultura, en particular el de Por un Campo Joven

El programa Por un Campo Joven contiene los lineamientos de política para los jóvenes rurales. Desarrolló acciones entre el 2000 y el 2002. Se recomienda mantenerlo, fortalecerlo y dirigirlo de manera prioritaria hacia nuestra población objetivo.

El programa busca consolidar proyectos socio empresariales para jóvenes, que aumenten la productividad y competitividad del sector rural. Para lograrlo propone un “fondo rotatorio para capital semilla y para el fortalecimiento de empresas individuales y asociativas de jóvenes rurales, dada su poca capacidad de endeudamiento e imposibilidad de garantías para acceder al crédito” (2000: 42). Los recursos saldrían del Plan Colombia y de la reglamentación de las líneas de crédito previstas en la ley de juventud (375 de 1997).

Este programa también proyecta acciones económicas para la juventud vinculada a los cultivos ilícitos. Por tanto, debería armonizarse con la iniciativa sobre guardabosques que contempla el Plan Colombia y se examina algo más en el Capítulo 13 de este Informe.

Los jóvenes campesinos deben ser parte de los proyectos de cadenas, mini cadenas productivas y empresas asociativas que patrocine el Ministerio, con atención redoblada a los aspectos de capacitación y transferencia tecnológica, y a subsectores como la acuicultura y la pesca artesanal.

Recuadro 11.4

En Medellín

Empresarios comprometidos con oportunidades para jóvenes desvinculados*

La pobreza y los bajos niveles de escolaridad en algunas comunas de Medellín son caldo de cultivo para el reclutamiento de jóvenes por parte de los grupos armados ilegales. Es por ello que un grupo de empresarios se empeñó en ofrecer a varios de esos jóvenes alternativas diferentes de vida, que rompan con la frustración cotidiana y con la desesperanza.

En el marco del Programa de jóvenes desvinculados del conflicto armado de la oim, icbf y con recursos de la aid, estos líderes han abierto la puerta de sus empresas a 25 jóvenes considerados como población en alto riesgo de ser reclutada por las organizaciones armadas.

Los empresarios proveen capacitación y desarrollo de competencias generales y específicas para atender los requerimientos del sector de ferias y eventos. Ellos mismos seleccionaron a los jóvenes, los están formando y han empezado a emplearlos en prácticas laborales. Se basan en el principio de cooperar con la competencia en la búsqueda de un objetivo común: en este caso la construcción de futuro para la juventud antioqueña.

* Empresarios antioqueños y el programa de jóvenes desvinculados del conflicto armado de la OIM, ICBF, AID.

En el marco del programa de agricultura orgánica o ecológica, debe fijarse un cupo para los jóvenes en alto riesgo de ser reclutados. Tras garantizar este espacio es preciso emprender esfuerzos con el Ministerio de Desarrollo y Comercio Exterior y con Proexport para asegurar mercados, como un compromiso de la comunidad internacional con la paz en Colombia. Se debe agenciar la idea de que tras el producto existe un joven productor que siembra alimentos y no minas antipersonales, que ara el campo en vez de empuñar el fusil. Una suerte de *sello de paz*.

c. Cinco alternativas para la ciudad

- En primer lugar, las administraciones municipales deben y pueden prestar más atención al riesgo de reclutamiento, fortaleciendo en consecuencia los programas productivos para jóvenes de sectores marginales. Se recomienda adecuar y replicar experiencias como la de Misión Bogotá, una de cuyas acciones es formar como “guardianes cívicos” a habitantes de la calle y en la calle.

Los municipios también pueden crear fondos de capital semilla y de capital riesgo, con ventanillas que atiendan las microempresas constituidas por jóvenes en riesgo; las cámaras de comercio y el Fomipyme podrían aportar recursos y asistencia técnica.

No menos, podría explorarse la viabilidad jurídica de “acuerdos municipales”, mediante los cuales las empresas de prestación de servicios conformadas por jóvenes en alto riesgo tengan un trato preferencial en la contratación pública —distrital, municipal o local— por un determinado tiempo.

- En segundo lugar es posible enfocar los programas de orden nacional hacia las localidades o comunas que reportan un mayor reclutamiento. La capacitación que brinda Jóvenes en Acción, las pasantías de trabajo en empresas privadas y el apoyo a microempresas podrían entonces dirigirse más específicamente hacia esos barrios o comunas.

- En tercer lugar se recomienda que Colombia Joven propicie un espacio de encuentro e intercambio de experiencias productivas y exitosas entre jóvenes en alto riesgo de reclutamiento. Escenarios como Expocamello deben transformarse en ferias laborales policlasistas y multimodales.

- En cuarto lugar habría que sensibilizar al mundo empresarial respecto del problema y del papel que le cabe en darle solución, al hacer del empleo de jóvenes en riesgo una cuestión prioritaria (Recuadro 11.4).

- Por último, podría integrarse una mesa de trabajo permanente entre el Estado y la empresa privada para abrir fuentes de empleo e ingreso a los jóvenes en riesgo; la vinculación de supertiendas, cadenas de mercado e industrias que demandan gran cantidad de insumos es un tipo de experiencia ya probado en diversos países y contextos.

Recuadro 11.5

La música: semillero de paz*

Cerca de dos mil jóvenes de veinte barrios populares** de las comunas de Medellín son protagonistas de una propuesta de educación musical que ha revolucionado sus vidas y que da señales a la capital antioqueña de cómo superar tantos dolores y espantos que la azotan. Quizá por lo esperanzador de su presencia y por la calidad de lo que interpretan han sido aplaudidos hasta el cansancio como héroes en sus numerosas presentaciones nacionales e internacionales.

La Red de escuelas y bandas de música de Medellín, fundada en 1996 y por iniciativa de Amadeus Real Musical de Colombia, busca una formación seria y generar un movimiento en torno a ella, desde el público y desde el estudiante, en su propio entorno y con proyección a la comunidad. Se trata de

cultivar desde adentro la semilla del respeto y la templanza del carácter a través de la sensibilización del espíritu.

De igual modo aspira a contribuir con el proceso de reconstrucción del tejido social y a generar un ambiente de convivencia entre las diferentes zonas de la ciudad, a través de la música, con base en una metodología social y una pedagogía especializada.

El programa mantiene una relación de intercambio y asesoría con la Fundación del Estado para Orquestas Infantiles y Juveniles de Venezuela, que funciona desde hace más de veinte años.

En Colombia existen otras experiencias de educación musical como la de Ginebra (Valle), donde 425 niños de siete colegios reciben clases de gramática, expresión corporal y folclor. Allí el énfasis es la música colombiana.

Los muchachos de Medellín asisten en promedio ocho horas semanales a los cursos de lenguaje musical, práctica coral y ejecución de instrumentos. De ahí conforman su propia orquesta de cuerdas o banda de vientos en cada escuela y así empieza la primera experiencia orquestal.

Y es así como los niños y jóvenes de las barriadas de Medellín, considerados hasta 1996 como potenciales ladrones y sicarios, han pasado a ser reconocidos como seres humanos. “Ni los milicianos ni los muchachos de las bandas malucas se meten con uno, porque saben que lo de nosotros es la música”, comenta con orgullo Edison Castaño, uno de los alumnos de las orquestas.

* Experiencia de la Red de escuelas y bandas de Medellín. Adaptado de: Banco Mundial y Gobernación de Antioquia, *Educación en medio del conflicto. Experiencias y testimonios. Retos de esperanza*, memorias del Segundo seminario de educación para la paz y la convivencia, Medellín, junio de 2002.

** Las escuelas están situadas en: Aranjuez, Alfonso López, Belén, El Poblado, El Limonar, Manrique, Las Nieves, La Milagrosa, Las Playas, San Javier, Santa Fe, Villa Hermosa. Y las bandas en: Belén Rincón, Doce de Octubre, Estadio, Manrique, Miraflores, las Granjas, La Independencia, San Antonio de Prado, San Cristóbal, Santa Helena y Trinidad.

3. Oportunidades lúdicas, deportivas y para la expresión artística

Existen municipios sin deportistas pero con grandes escenarios deportivos. Son escasos los centros de formación deportiva para niños y jóvenes en situación de marginalidad, y más escasos aún son los tiempos y espacios reservados a la lúdica. Los esfuerzos territoriales o nacionales para el fo-

mento de la expresión artística de los niños, adolescentes y jóvenes podrían contarse con los dedos de las manos.

La falta de oportunidades para el buen uso del tiempo libre, las horas que los niños y jóvenes dedican a recorrer el pueblo o a deambular por el barrio sin vigilancia ninguna, son ocasión propicia para que los seduzcan los actores armados. En ciertos ambientes académicos y políticos, el tema se considera de muy poca monta, y sin embargo la recrea-

ción, el deporte y el arte son opciones esenciales para el genuino desarrollo humano. Al ofrecer más y mejores oportunidades para el esparcimiento, la competencia limpia y el goce estético, el juego, el deporte y el arte alejan a la gente de las armas, robustecen el tejido social y enseñan que la vida puede ser más bella.

Las entidades territoriales, de la mano de la nación, por eso deben dedicar más atención y más recursos a la construcción, dotación, mantenimiento y operación de escenarios y eventos lúdicos, deportivos y artísticos donde los niños y jóvenes ocupen su tiempo libre, empezando por aquellos en más riesgo de unirse a los armados. Tales proyectos deben tener en cuenta las preferencias y aptitudes, las posibilidades socioeconómicas, la disponibilidad de tiempo, los rangos de edad, la composición por sexos y los recursos complementarios para garantizar una cobertura adecuada —subsídios de transporte, por ejemplo.

El Plan de Desarrollo contempla un sistema nacional de convivencia. Se recomienda que sus componentes de uso y disfrute del tiempo libre se hagan extensivos a la población de alto riesgo, en forma paralela al fortalecimiento de la cultura de convivencia. Así mismo se sugiere que el Plan Nacional de Música para la Convivencia dé prioridad a los mu-

Las entidades territoriales, de la mano de la nación, deben dedicar más atención y recursos a la construcción, dotación, mantenimiento y operación de escenarios y eventos lúdicos, deportivos y artísticos donde los niños ocupen su tiempo libre.

nicipios con altos índices de reclutamiento (Recuadro 11.5).

La inversión del Estado en recreación y deporte debe aumentar en cuantía sustancial. Sería útil efectuar convenios con la empresa privada para que patrocine semilleros deportivos, o bien un programa de “adopción” de jóvenes en riesgo por parte de sectores privilegiados de la sociedad.

Los clubes juveniles del icbf deben ser fortalecidos. Hay que aclarar sus objetivos y sus condiciones de operación, ampliar su cobertura hacia las áreas rurales e incluir estrategias lúdicas y pedagógicas para la prevención del reclutamiento. Los recursos para los clubes deben garantizarse a través del Sistema Nacional de Convivencia. El Instituto y las entidades territoriales deben coordinar mejor sus acciones en esta materia, siguiendo patrones como el descrito por el Recuadro 11.6.

Finalmente, se recomienda reforzar experiencias como Opción Colombia e iniciativas como Agroamigos. En ambos casos se trata de intercambiar saberes y experiencias, y ambas tienen un componente de voluntariado para los jóvenes que han disfrutado de más oportunidades. En este contexto y dentro del programa nacional que describirá el Capítulo 19, los estudiantes universitarios podrían acompañar eventos y proyectos de carácter lúdico, deportivo o artístico para niños y jóvenes en riesgo.

El subprograma de recreación, deporte y arte debería aprovechar el activo existente en Agroamigos. Éste, no obstante, debe avanzar en la formación de grupos y la ampliación a más zonas geográficas. Deben participar los ministerios de Cultura, de Educación y de Agricultura, en asocio con el programa presidencial Colombia Joven y las administraciones locales. Habría que definir la gerencia del programa y su *marketing* entre las instituciones de educación superior, pactar convenios e iniciar las prácticas.

D. Política de niñez y juventud

Esta sección se ocupa de la presencia de niños, adolescentes y jóvenes en la formulación de políticas y los espacios de participación. En los primeros párrafos se argumenta que existe una “falta de reconocimiento” de la población joven —y en especial del joven campesino— al formular las políticas del país. En los párrafos subsiguientes se esbozan algunas ideas que ayudarían a corregir esta ceguera.

La Constitución de 1991 consagró los derechos de los menores de manera bien explícita. El artículo 44 establece que tales derechos “prevalecen” sobre los de otros sectores, y el artículo 45 garantiza la participación de los jóvenes en aquellos organismos que tengan a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud. El artículo 103 añade que las asociaciones juveniles pueden hacer presencia en las instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

A la fecha, sin embargo, no se ha expedido una *ley general de infancia* que recoja los postulados de la Carta y se ponga a tono con los más recientes acuerdos internacionales. En cuanto a la juventud, la ley 375 de 1997 se ocupó de

Recuadro 11.6

Reconstrucción del tejido social*

La Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia ha estado en constante contacto con menores en situación de riesgo en regiones donde el conflicto y el reclutamiento son de alta intensidad, como en Cundinamarca, Putumayo, Cauca y Barrancabermeja. Estos contactos han contado con la participación de jóvenes urbanos y rurales, mestizos, indígenas y afrocolombianos, lo cual ha permitido mirar el conflicto desde la diversidad étnica y cultural y abrir caminos a la comprensión diferenciada del mismo.

El conflicto armado ha producido, entre otras, la pérdida de los espacios de socialización tradicionales en las comunidades, su desintegración y la pérdida de la identidad cultural, elementos que anteriormente permitían proteger a los niños y fomentar la cohesión de individuos y familias.

Frente a ello la coalición busca, a través de talleres con jóvenes y líderes, potenciar las herramientas de protección existentes en las regiones. Las actividades se basan en un análisis de la situación de la niñez en su contexto específico, lo cual no sólo permite comprender los problemas y necesidades de la comunidad, sino también de sus recursos, enfoques y habilidades para hacer frente a esas dificultades.

* Experiencia de la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia.

Los jóvenes que participan en los talleres tienen un espacio de reflexión para reconocer las prácticas tradicionales de sus raíces y valorar nuevamente la riqueza de sus culturas. Este espacio les ha permitido fortalecer su sentido de pertenencia y su adhesión a los valores tradicionales, con lo cual se alejan cada vez más de las presiones o invitaciones de los grupos armados en conflicto:

“Soñamos con la paz y no sabíamos cómo trabajar por ella. Ahora somos gestores de paz y sabemos que para lograr ese sueño es necesario rescatar nuestra riqueza e identidad como cultura afro, por que si tú conoces tu historia y cuidas tu cultura, tu territorio, vas a encontrar tu identidad, tu forma de pensar y no te vas a dejar influenciar por los grupos armados que quieren sacarte de tu cultura para meterte en el conflicto”, según el testimonio de una joven afrocolombiana.

“Nuestra percepción es que con todo este proceso que se ha venido construyendo con la Coalición, los jóvenes hemos ido fortaleciendo las luchas que nuestros mayores han ido haciendo. Nosotros venimos de la madre tierra, y ahora tenemos claro que si no seguimos en lo que estamos haciendo con nuestro pueblo, pues esto se nos va abajo, ya que los actores externos nos están haciendo mucho daño, sin escuchar el llamado que nuestros mayores hacen hacia la reconciliación. Nosotros los jóvenes nos comprometemos a escuchar el llamado de nuestros mayores, para mantenernos fuera del influjo de los actores externos que nos presionan y para lograr el equilibrio que necesita nuestra madre tierra”, de acuerdo con el testimonio de un joven indígena.

establecer el marco institucional y de señalar algunas directrices de política para la población entre 14 y 25 años de edad. La ley declara que el Estado garantizará el derecho de los jóvenes a aprovechar creativamente el tiempo libre, a la educación, a la cultura y al desarrollo autónomo de su personalidad. Establece garantías para su participación y representación, fija responsabilidades institucionales y señala las fuentes de financiamiento.

El hecho de que buena parte de las responsabilidades recayera sobre el Viceministerio de la Juventud, y que éste desapareciera a poco andar, dejó en el aire la aplicación de la ley. Otro inconveniente es la completa ausencia de obligatoriedad que tiene la opinión de los jóvenes en el momento de adoptar las decisiones.

En síntesis, podría decirse que a la política de juventud se la trata como a un menor de edad: subordinada, sin po-

der de transformación sobre su vida, limitada a eventos efímeros y de poca consecuencia en el mundo de lo público, integrada al gobierno pero incapaz de gobernar, a la espera de que llegue la edad adulta.

Colombia está pues en mora de adoptar una política sólida sobre niñez y juventud. Se trataría de una ley que desarrolle los artículos 44, 45 y 103 de la Constitución, así como los instrumentos internacionales referentes a los niños y los jóvenes. También conviene crear la jurisdicción de infancia y un ente rector de la política de niñez y juventud.

La Comisión Intersectorial de Política, integrada por el icbf, la Consejería Presidencial de Política Social, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, con el concurso de la academia, la sociedad civil organizada y el programa presidencial Colombia Joven, deberían elaborar el proyecto del texto legislativo.

Al suscribir la declaración de Naciones Unidas titulada “Un mundo apropiado para los niños”, de mayo de 2002, el Estado colombiano de hecho quedó comprometido a adoptar dicha política. La declaración subraya el carácter prioritario de la atención a la infancia, dispone de un aumento de la inversión pública en su beneficio, manda aumentar las oportunidades educativas y defender a los niños de la violencia, la guerra y la explotación.

Los municipios que destinen recursos a la protección efectiva de los grupos en riesgo deberían ser premiados con fondos adicionales por parte de la nación. El DNP elaboraría los indicadores y haría el seguimiento de logros. Las acciones dirigidas a la franja de entre 7 y 14 años quizá podrían

recibir un puntaje especial, por tratarse de un rango crítico de reclutamiento y de una población que suele ser olvidada por otros programas.

En cuanto hace a las ciudades mayores, las oficinas de paz y convivencia deberían coordinar programas concertados de atención a los jóvenes en riesgo. También habría que insistir en los programas de desarme, reincorporación de milicianos y promoción de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos.

De otra parte, conviene revivir y actualizar la segunda estrategia del documento Conpes 2794 de 1995, que busca democratizar los espacios donde transcurre la vida de los jóvenes y abrirles escenarios de participación social y política. Otro aspecto para revivir es la iniciativa del servicio ambiental obligatorio como alternativa al servicio militar obligatorio.

Finalmente, es necesario fortalecer el sistema nacional de juventud, que deberá diseñar los mecanismos de participación y representación de los jóvenes en diferentes instancias. Conviene avanzar en la creación y funcionamiento de los consejos juveniles locales y municipales. Para ello se deben superar las barreras informativas, incentivar a las agrupaciones juveniles y propiciar su reconocimiento.

Las administraciones territoriales deben garantizar la representación proporcional de los jóvenes en los consejos y la toma de decisiones que les competen, particularmente de quienes están en alto riesgo. Para ello los consejos juveniles deben articularse con otras instancias de participación municipales.

Referencias bibliográficas

Aguirre B., Julián *et al.* (2002), *Guerreros sin sombra: niños, niñas y jóvenes vinculados al conflicto armado*, Bogotá, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar/ Procuraduría General de la Nación.

Castro, María Clemencia y Carmen Lucía Leal Buitrago (1997), *Guerrilla, reinserción y lazo social*, Bogotá, Almudena Editores.

Castro, María Clemencia (2002), “Jóvenes guerreros: elecciones, pasajes y pasos”, en Martha Nubia Bello y Sandra Ruiz (editoras), *Conflicto armado, niñez y juventud: una perspectiva psicosocial*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/ Fundación Dos Mundos.

Dane (2001), *Encuesta nacional de calidad de vida*, Bogotá, Dane.

Defensoría del Pueblo y Unicef (2002), “La niñez en el conflicto armado colombiano”, en *La niñez y sus derechos*, Boletín n° 8, Bogotá.

dnp, 1999, Sisd, www.dnp.gov.co/01-cont/indicado/sisd.htm

Ferro, Juan Guillermo y Graciela Uribe (2002), *El orden de la guerra. Las Farc-EP: entre la organización y la política*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano.

Galiano, María Elvira *et al.* (2000), *Lineamientos de política para los/as jóvenes rurales colombianos. Programa Por un Campo Joven (2000-2002)*, Bogotá, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Viceministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/ iica.

Gómez, Hernando (1999), *Educación: Agenda del siglo xxi: hacia un desarrollo humano*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

González, Guillermo (2002), *Los niños de la guerra*, Bogotá, Editorial Planeta.

Herrera, Adriana (2002), *Sembrando vida: jóvenes a contrapelo en Colombia*, Bogotá, Andaquí Impresores.

Jóvenes en Acción, Plan Colombia (2002), *Fortalecimiento de la oferta, políticas públicas y desarrollo institucional*, Bogotá, Memorias del Seminario Internacional de Formación e Inserción Laboral de Jóvenes.

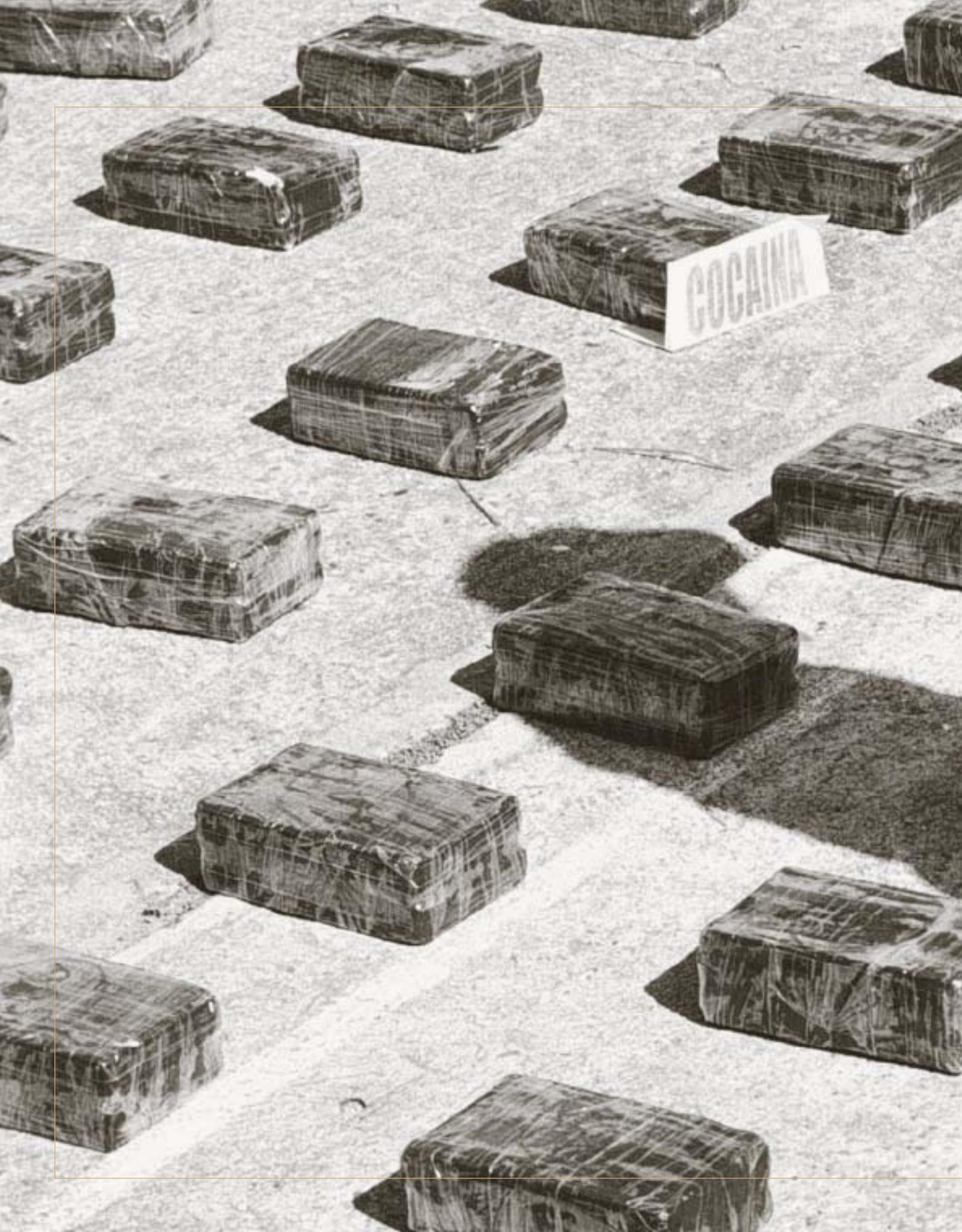
Páez, Erika (2001), *Las niñas en el conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Terre des Hommes/ Save the Children-uk.

Perfetti, Mauricio *et al.* (2001), “Experiencias alternativas para la expansión del acceso a la educación secundaria para jóvenes en las zonas rurales: el Sistema de Aprendizaje Tutorial (sat), el modelo de posprimaria rural de Escuela Nueva”, Informe Crece, Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales, Manizales, agosto 17.

———, “Alternativas exitosas de educación rural en Colombia”, en *Coyuntura*, n° 25.

pnud *et al.* (2003), *10 años de desarrollo humano en Colombia*, Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ Departamento Nacional de Planeación/ Programa Nacional de Desarrollo Humano/ Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación (2003), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado comunitario*.



COCAINA

Desfinanciar la guerra: blindaje de rentas



Agradecimientos

Colaboración: capitán Esteban Arias, Édgar Cataño, Jorge Gaviria, César González Muñoz, Alexandra Guáqueta, Juan Felipe Laverde, Astrid Martínez, Carlos Miguel Ortiz, Juan Camilo Restrepo, Andrés Soto y Rodolfo Uribe.

Los dos capítulos anteriores se ocuparon de cómo sacar gente de la guerra. Este capítulo y el próximo se refieren a cómo cerrar sus grifos financieros. En el Capítulo 3 clasificamos los ingresos de los grupos armados en función de su papel como factor de degradación del conflicto; para efectos de interrumpir ese flujo de recursos, en este capítulo usaremos una tipología diferente y donde se distinguen tres modalidades: las rentas extorsivas, los intercambios ilegales en los mercados negros paralelos y la simbiosis o infiltración en la economía legal.

- Las *rentas extorsivas* comprenden secuestro, extorsión y clientelismo armado. Frente al primero propondremos fortalecer la prevención, desmontar las bandas y redes criminales que interactúan con los grupos armados, y ciertas reformas de orden legal para reducir el pago de rescates. Ante la extorsión se formulan medidas para inhibir los desembolsos, y sanciones de la comunidad internacional a las empresas involucradas en el pago de extorsiones en Colombia. Respecto del clientelismo armado, sugerimos establecer algunos seguros para proteger los recursos públicos, en particular las finanzas municipales y las regalías.

- Los *mercados negros paralelos* abarcan intercambios ilegales de diversos bienes legales como el oro, las esmeraldas y los hidrocarburos. Sobre estos mercados se plantea eliminar las fallas de regulación estatal a cuyo amparo ocurren los intercambios ilegales.

- La *infiltración o simbiosis con la economía legal* resulta de invertir recursos de origen ilícito en actividades legales. Esta infiltración permite que el grupo armado acceda al sistema financiero y se adueñe mediante testaferros de un sinnúmero de negocios como estaciones de gasolina, tiendas de víveres, joyerías y finca raíz. El capítulo propone bloquear estas prácticas mediante el refuerzo de los controles al lavado de activos.

A. Composición de los ingresos

No es fácil establecer cuál es el volumen de ingresos que perciben los grupos armados ilegales. Aunque las cifras difieren bastante entre una y otra fuente, el Cuadro 12.1 intenta consolidar los estimativos parciales más confiables para el caso de las Farc y el ELN. El gobierno nacional estima que los ingresos anuales de las autodefensas alcanzan los 286 millones de dólares, de los cuales 70% corresponden al tráfico de drogas (Presidencia de la República, dnp, 2003: 33).

Cuadro 12.1 Ingresos estimados de la guerrilla (millones de dólares anuales)

	FARC	ELN	Total aproximado	%
Narcotráfico	204	(**)	204	41,9
Extorsión	96	59	155	31,8
Secuestro	32	74	106	21,8
Otros (*)	10	11	21	4,3
Total	342	144	486	100

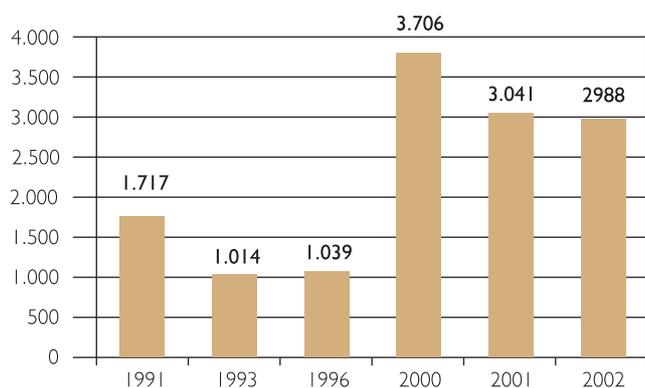
* "Otros" incluye captura de fondos públicos, asaltos a entidades, abigeato.

** Algunas estimaciones plantean que el narcotráfico puede llegar a representar 8% de los ingresos del ELN. Sin embargo, se sabe que este grupo es bastante reacio a participar en el negocio de las drogas (Thoumi, 2002).

Fuentes: Uiaf, 2002; Echandía, 1999; Rocha, 2000; Thoumi, 2002 y cálculos del INDH 2003.

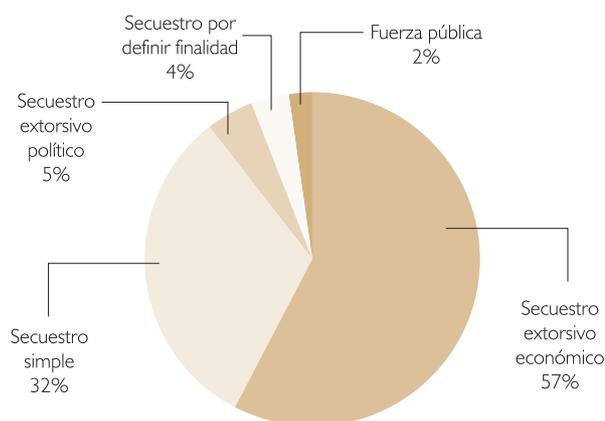
En todo caso, es probable que muchas de las cifras estén subestimadas dada la infiltración de estos grupos en la eco-

Gráfico 12.1 Secuestros en Colombia



Fuente: Policía nacional – Fondelibertad.

Gráfico 12.2 Modalidades de secuestro 2002



Fuente: Fondelibertad.

nomía legal. Tanto las autodefensas como las guerrillas parecen manejar un portafolio diversificado y sujeto a muy poca gestión de costos. Esto se ve en el hecho de que las ganancias de una nueva actividad, más que sustituir otras fuentes de ingreso, constituyen rentas adicionales, como corresponden a organizaciones militares en expansión.

B. Rentas extorsivas

I. Secuestro extorsivo de carácter económico

a. Diagnóstico

El secuestro es un horror moral y al mismo tiempo una próspera industria. Las estimaciones más conservadoras señalan que unas diez mil personas son secuestradas cada año en el mundo. Sin embargo, algunos sostienen que los secuestros pueden llegar a los veinte o treinta mil anuales si se consideran todos los raptos no reportados y los que duran sólo unas horas, conocidos como *secuestros express*.

De acuerdo con la teoría económica del crimen, el secuestro es un delito muy rentable: el valor obtenido suele ser exorbitante, los costos del acto son bajos y el rendimiento es mayor que el de otras actividades ilegales¹. De otra parte, pese al aumento legal de las penas, la probabilidad de conde-

na de quienes más lo cometen —es decir, las guerrillas— es muy baja.

Un informe de Hiscox Group —subsidiaria de la compañía británica de seguros Lloyds— señala que entre 1992 y 1999 los secuestros con fines económicos crecieron 70% en todo el mundo. Colombia ocupa el primer lugar en el ranking mundial, seguida de México, Brasil, Filipinas y algunos países de la antigua urss. La tasa colombiana de secuestros por cada cien mil habitantes pasó de 3,5 en 1995 a 6,8 en 1998, para saltar a 8,7 en 2000.

A pesar de la disminución en el total de secuestros entre 2000 y 2002 (Gráfico 12.1), el peso relativo de los cometidos con fines económicos ha seguido en aumento. Mientras en el 2001 se presentaron 890 casos de esta índole (correspondientes al 29% del total), en 2002 aumentaron a 1.715 casos (57% del total). Se estima que “en los últimos años se han transado cerca de 1.500 millones de dólares producto del secuestro realizado tanto por los actores ilegales del conflicto como por bandas de delincuencia común” (Presidencia de la República, dnp, 19: 2003).

Es probable que la presión tributaria ejercida sobre los habitantes de las zonas de mayor influencia de un grupo armado le esté significando a éste unos costos de recaudación muy altos, asociados con gastos administrativos y con la provisión de justicia y otros *bienes colectivos* en esas re-

1. Según informes periodísticos citados por Rubio (2001), todos los ingresos obtenidos por las Farc por cuenta del gramaje en las zonas de cultivos ilícitos equivalen a unos cuantos secuestros.

giones². Los actores armados y en especial la guerrilla valorarían así la *eficiencia tributaria* que resulta de un *impuesto aleatorio* que como el secuestro no está sujeto a contraprestación distinta de los gastos asociados con la alimentación y cuidado del secuestrado.

El Cuadro 12.2 muestra cómo dos terceras partes de los secuestros se deben a la guerrilla. Este delito ha sido más importante dentro de las finanzas del ELN; sin embargo, los casos perpetrados por este grupo disminuyeron 15% en 2002, mientras las Farc —cuya participación en secuestros políticos y de miembros de la fuerza pública es mayor— y la delincuencia común aumentaron sus acciones en 3% y 51% respectivamente. Las autodefensas, de su lado, disminuyeron los secuestros en 30% durante el año (Gráfico 12.2).

Cuadro 12.2 Autores de secuestro 2002

AUTORES	CASOS	%
Farc	943	31,58
ELN	777	26,02
Sin establecer	526	17,62
Delincuencia común	441	14,77
Autodefensas	183	6,13
ERP	64	2,14
EPL	35	1,17
ERG	17	0,57

Fuente: Fondelibertad.

La ley 40 de 1993, conocida como *ley antisequestro* y primera ley surgida de la iniciativa popular, se inspiró en la experiencia italiana y quiso quitarle rentabilidad al secuestro: endurecimiento de penas (mayor costo) y menor probabilidad de cobrar el rescate (menor beneficio). Para el segundo efecto, la ley ordenaba:

- Vigilancia administrativa por parte del Fiscal General de la Nación, o su delegado, de los bienes del secuestrado, así como los de su cónyuge, compañera o compañero permanente, y parientes dentro del tercer grado de consanguini-

dad, segundo de afinidad y primero civil (artículo 18). Esta vigilancia se extendía a las sociedades de las que el secuestrado formara parte e impedía cualquier operación ajena al giro ordinario de los negocios, sin autorización previa del Fiscal.

- Pérdida del derecho a alegar cualquier acción o excepción legal de quien entregue a cualquier título dineros destinados al pago de rescates (artículo 19).

- Multas de la Superintendencia Bancaria a aquellas entidades financieras que otorguen créditos a los familiares de secuestrados o a las sociedades donde ellos sean parte (artículo 20).

- Obligación de las entidades financieras de informar inmediatamente sobre cualquier solicitud excepcional de retiro de fondos o sobre cheques girados contra cuentas de los familiares o de las sociedades vinculadas al caso (artículo 21).

- Multas a las entidades financieras que otorguen créditos o avales para facilitar el pago del rescate, y nulidad de dichas operaciones (artículo 24).

Mientras estuvieron vigentes esos artículos (entre el 29 de enero y el 24 de noviembre de 1993) se dio una reducción cercana al 20% en el número de secuestros. Sin embargo, es posible que la caída también estuviera asociada con el aumento de casos no reportados que inducía la propia ley. Aunque no hay consenso sobre el efecto predominante durante este corto período, la experiencia italiana sugiere que, en efecto, estas normas reducen el beneficio esperado del secuestro y son, por ende, desincentivos claros a ese delito (Mejía, 2001: 193).

Con todo, la Corte Constitucional, en sentencia C-542/93, declaró inexecutable los cinco artículos anteriores. Los argumentos principales de la Corte aluden al estado de necesidad y al principio de solidaridad.

- El estado de necesidad. La indefensión de la víctima de un secuestro, de sus parientes y amigos, hace que éstos cedan fácilmente ante las exigencias del secuestrador. A diferencia de las autoridades, la víctima, sus parientes y amigos no están en el deber de actuar con heroísmo; y además, cuando el Estado no puede garantizar los derechos fundamentales a la vida y a la libertad, es legítimo que el particular actúe en procura de ellos.

2. Informes periodísticos citados por Rubio (2001) señalan que durante la vigencia de la zona de despeje las Farc debieron montar una *oficina de quejas y reclamos* para tramitar entre cuarenta y sesenta asuntos diarios relacionados con pagos de deudas, problemas familiares, y *segundas instancias* de casos que ya habían sido fallados por los jueces ordinarios (Recuadro 2.2)

Sin embargo, el argumento anterior pasa por alto que pagar el rescate tiene dos efectos distintos: uno nocivo y cierto que consiste en hacer del delito una actividad rentable, y otro deseable e incierto que consiste en la liberación del secuestrado. En el estado de necesidad del secuestrado, de sus parientes y amigos, se da *precisamente* la tendencia a subestimar el efecto nocivo y a sobrestimar la probabilidad del efecto deseable. Apenas 35% de las víctimas de secuestro en 2002 han sido liberadas (<http://www.mindefensa.gov.co>).

Por esa razón es claro que el dilema entre pagar y no pagar debe ser resuelto por la sociedad en su conjunto, y no por quienes tienen todas las desventajas para decidir sobre el interés colectivo. La seguridad del fin nocivo y la incertidumbre sobre el fin deseado hacen aún menos justificable el pago de rescates: “En múltiples oportunidades se ha observado que aún pagando el rescate, la víctima del secuestro no recupera su libertad, y aún llega a ser asesinada por sus captores. Y no sólo eso: muchas veces, tras pagar el rescate, la víctima no es liberada y los delincuentes siguen exigiendo sucesivos rescates, aún después de que la han asesinado, o ha fallecido por otras causas” (Naranjo, 1993). Porque las personas son fines en sí mismos y no medios, la sociedad no puede aceptar el costo seguro de convertir a las víctimas en mercancías, en aras de una potencial e incierta liberación.

- El principio de solidaridad. Estima la Corte que la víctima de un delito de secuestro enfrenta, además de la pérdida de su libertad, el riesgo inminente de perder la vida. Puesto que el Estado y los particulares están obligados por el principio de solidaridad, “nadie podrá negar que emplear los bienes propios para proteger la vida y la libertad de un semejante es acción humanitaria” (sentencia C-542/93).

La interpretación que hace la Corte da por sentado que el pago de un secuestro protege la vida y la libertad de un semejante, cuando lo cierto es que ambos bienes quedan supeditados al capricho del secuestrador. Esa interpretación tampoco toma en cuenta la correspondencia que debe existir entre el ejercicio de la solidaridad y el interés de todos: la solidaridad con una persona —el secuestrado— implica faltar a la solidaridad con las demás personas, pues el hecho del pago aumenta el riesgo objetivo en que se encuentran.

En éste como en otros asuntos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha enfocado sobre casos particulares, sin valorar suficientemente las consecuencias de ciertas decisiones para el conjunto de la sociedad. En palabras téc-

nicas se diría que la jurisprudencia no suele tener en cuenta las externalidades, y esto conlleva serios perjuicios para el conjunto de los asociados.

En el marco de la teoría de juegos y de la teoría económica del crimen, Mejía (2001) muestra cómo el pago de un secuestro individual acarrea enormes costos sociales y cómo éstos se derivan del *efecto reputación*: los secuestradores perciben —con cada pago— que la sociedad está dispuesta a ceder de nuevo, de modo que aumentan los beneficios netos esperados del delito.

b. Recomendaciones

De lo dicho hasta aquí se desprenden tres recomendaciones básicas tocantes al secuestro extorsivo con fines económicos:

- Desarticulación de bandas y redes criminales. Conforme a lo dicho en el Capítulo 7 sobre la prioridad relativa de la acción policial, deben fortalecerse las tareas de inteligencia para desarticular las redes criminales que participan del mercado del secuestro, muchas veces en conexión con los grupos armados. Para esto es preciso que las entidades del Conase y las instituciones encargadas de luchar contra el lavado de activos compartan información sobre movimientos financieros sospechosos de estar relacionados con este delito. Tal información debe ser la base para elaborar planes operativos conjuntos. Como dijera el Capítulo 9, se trata de dar prioridad a la labor preventiva de desmontar las bandas sobre las operaciones de rescate, ya que aquella es mucho más eficaz y mucho menos riesgosa. A este propósito deben aplicarse también los 25 millones de dólares aportados por los Estados Unidos para la creación de un sistema de información que actuaría como una suerte de central antisecuestro.

- Medidas que impidan el pago de secuestros. El intento de propiciar una cultura del no pago se enfrenta al hecho perfectamente comprensible de que casi cualquier persona colocada en la situación de la víctima o de sus familiares —estado de necesidad— optaría por pagar el rescate. Pero por eso mismo se requiere de una toma de conciencia colectiva que permita frustrar las intenciones aviesas de quienes practican el secuestro extorsivo. Por tanto sería bueno que las entidades del Conase, juntamente con la Comisión de Seguimiento a las Políticas contra el Secuestro creada por la ley 40 de 1993, promuevan el debate público, el análisis de cons-



© Archivo El Tiempo

Foto 12.2 El secuestro extorsivo con fines económicos y el narcotráfico se han convertido en las principales fuentes de financiación de los grupos armados ilegales.

titucionalidad más detenido y la búsqueda de medidas alternativas para impedir el pago de nuevos secuestros.

- Sanciones a empresas multinacionales. Otra fuente de pagos son las compañías extranjeras que operan en Colombia, incluso de aseguradoras que amparan el riesgo de secuestros y aun de firmas especializadas en negociar secuestros (Recuadro 12.1). De acuerdo con Pax Christi, sólo catorce de las doscientas compañías europeas que trabajan en Colombia respondieron una encuesta sobre las condiciones reales de su trabajo en el país. Ninguna de las catorce quiso hablar sobre el pago de extorsiones. Como dijera un alto ejecutivo: “Para una empresa, el secuestro de uno de sus empleados es una tragedia enorme y aunque oficialmente no pagar será siempre la primera opción, la mayoría de las veces cedemos pues no queremos correr con la responsabilidad de jamás volver a ver a nuestros trabajadores” (<http://www.mindefensa.gov.co>).

Dado que la Corte declaró parcialmente exequibles las normas que sancionan a las empresas que pagan secuestros y a las aseguradoras que amparan este riesgo (artículos 25 y 26 de la ley 40 de 1993, y artículo 12 de la ley 282 de 1996) y dada también la indiferencia con que algunas empresas asumen estas normas, urge que la comunidad internacional —ahora tan sensible al desafío del terrorismo— tome medidas frente a un drama que aunque más silencioso que el macabro asesinato masivo de civiles, constituye un poderoso factor de deterioro de la seguridad humana y de paso una fuente de financiación para seguir perpetrando aquellos otros horrores.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas podría adoptar una resolución, complementaria de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional aprobada en el 2000, que inste a los estados miembros y especialmente a los países sede de grandes multinacionales a imponer sanciones drásticas sobre aquellas involucradas en el pago, aseguramiento de pagos y negociación de secuestros en Colombia.

A través de los acuerdos binacionales o multilaterales de cooperación judicial, el gobierno colombiano debe además buscar que sus socios comerciales adopten medidas en igual sentido y, en particular, que la Unión Europea adopte un código de conducta más severo.

No menos, la Secretaría del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (gafi), debería incorporar al listado de recomendaciones para sus 29 países miembros (incluidos los de la ocde), la adopción de sanciones contra las empresas que paguen, aseguren pagos o negocien secuestros.

2. Extorsión

a. Diagnóstico

Mientras el secuestro suele ocurrir en ciudades y zonas donde el grupo armado tiene poca capacidad de control, la extorsión es característica de regiones donde su presencia está más consolidada, aunque por supuesto las dos actividades no se excluyen.

Las modalidades de extorsión varían según el tipo de actividad económica. Cuando se aplica al sector ganadero y agrícola es denominada *vacuna*³ y su monto se fija en función del tamaño y productividad del predio según resulte de un censo que efectúa el grupo armado.

Cuando la extorsión recae sobre compañías petroleras u otras grandes empresas, adquiere el carácter de un *contrato de seguridad*. Ésta es una fuente de jugosas ganancias para los armados y en especial para el Eln, que no se inhibe de secuestrar aunque invoque cierto moralismo y aun cierta religiosidad para no participar tanto como otros en el comercio de drogas ilícitas.

Existen contratos de seguridad sobre otras actividades extractivas (oro y carbón), y de servicios (transporte de mercancías y pasajeros). La actividad aurífera paga una tarifa mensual en función del tipo de maquinaria y equipo utilizados, de modo que quien usa retroexcavadoras paga más que quien usa dragas o motobombas, y éste a su vez paga más que el artesano o *barequero*. Pero a todos se les cobra, incluso a los tenderos y cantineros de las áreas próximas a las explotaciones (Rangel, 2001: 398).

En el caso del carbón, los vehículos que lo transportan cancelan una tarifa de libre circulación que depende del tamaño de la tolva y del número de ejes. Incluso hay bases para pensar que la disminución del secuestro en departa-

RECUADRO 12.1

Firmas internacionales que aseguran secuestros*

La firma Lloyd's de Londres empezó a vender pólizas de seguro contra el secuestro después de la desaparición del hijo de Lindbergh en 1932. En el presente, el Grupo Hiscox —perteneciente a Lloyd's— emite alrededor de cinco mil pólizas al año, que representan aproximadamente 60% del mercado mundial. Además, controla 50% del mercado de seguros anti-secuestro en América Latina. Se cree que Hiscox (Lloyd's) cubre cerca de treinta secuestros anuales, pero el grupo se niega a suministrar nombres de sus clientes o detalles sobre el monto de los rescates pagados hasta ahora. La aseguradora norteamericana aig ocupa el segundo lugar en el mercado mundial, seguida por Chubb, con sede en Nueva Jersey. Algunas de las pólizas que ofrecen cubren también los casos de extorsión.

La póliza siempre se paga en dólares. Al principio este negocio se realizaba en Panamá, luego en otros países centroamericanos o en Miami y, finalmente, en Europa misma. Por ejem-

plo, la empresa Seitlin & Company —con sede en Miami— utiliza esta vía alterna y se ha convertido en una de las vendedoras más importantes de pólizas antisequestro en Colombia, a las que denominan *seguro especial de indemnización*. La ya mencionada empresa Lloyd's de Londres opera de la misma manera en Colombia, bajo el nombre de Nicholson Leslie Group Special Risks.

Muchas empresas extranjeras que envían a sus empleados a Colombia, evaden la ley colombiana mediante la compra de la póliza en el país donde se encuentra radicado el asegurador. En otras palabras, el empleado llega a Colombia asegurado.

* Pax Christi Holanda, 2002. *La industria del secuestro en Colombia: ¿un negocio que nos concierne?* Bogotá, Pax Christi Holanda.

mentos carboníferos como La Guajira (Vergara, 2000: 92) pudo deberse al aumento de pagos por este tipo de extorsión (Rangel, 2001: 399).

b. Recomendaciones

El pago de vacunas y de contratos de seguridad es una fuente de externalidades negativas: cada pago aumenta los beneficios netos esperados de la siguiente extorsión. Por ende, las políticas deben basarse en un principio similar al que invocamos respecto del secuestro.

La prioridad, por supuesto, es mejorar el servicio de seguridad y justicia penal para evitar y castigar esas prácticas. Pero entretanto habrá que concentrarse en la cultura del no pago.

Aunque al interior de cada gremio deberían suscribirse acuerdos de no pago, es difícil —como ocurre con el secuestro— lograr que estos convenios se cumplan cuando llega el

momento. Es necesario entonces apelar a herramientas legales paralelas a las del acápite anterior, sólo que acá el control está aún mejor justificado porque no estamos ante un *estado de necesidad* tan claro. El Conase y el Congreso de la Republica habrían pues de evaluar la forma jurídica más apropiada para ejercer vigilancia sobre los activos de aquellas personas o empresas donde haya pistas serias de haber sido sometidas a *vacuna o seguro*. Esos indicios podrían derivarse de inspecciones que la Superintendencia de Sociedades realice sobre los negocios y empresas asentados en zonas de muy alto riesgo. La entidad remitiría los más graves a la Fiscalía General de la Nación, en un mecanismo comparable al *reporte de operaciones sospechosas* (ros) que hoy envían las entidades financieras a la Superintendencia Bancaria. Más aún, los ros podrían cobijar no sólo los ingresos sospechosos de provenir del enriquecimiento ilícito sino los egresos aparentemente destinados al enriquecimiento ilícito de un tercero.

3. Clientelismo armado sobre regalías

a. Diagnóstico

Son fuente de regalías los recursos naturales no renovables: hidrocarburos, carbón, níquel, oro, plata, esmeraldas, sal y materiales de construcción, entre otros. Los dineros no se asignan a las entidades territoriales productoras y transportadoras, se incorporan al Fondo Nacional de Regalías para la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la cofinanciación de proyectos de inversión regionales considerados prioritarios por los planes de desarrollo respectivos. Hay unas asignadas directamente a los municipios y departamentos productores, y otras a distribuir entre todas las entidades territoriales según criterios establecidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002.

Las regalías han servido a muchos propósitos útiles de desarrollo humano en las regiones. Pero una parte de ellas ha sido desperdiciada por cuenta de la ineficiencia y de la corrupción, mientras otra porción —la que aquí nos ocupa— ha ido a engrosar el presupuesto de los irregulares. Es el denominado *clientelismo armado*, que opera de modo comparable al clientelismo a secas. La guerrilla o la auto-defensa entrega cartas de recomendación a contratistas con quienes han arreglado el pago de comisiones que oscilan entre 5 y 10% del valor de la obra; y como buen gamonal, el grupo armado actúa además como orientador del gasto público, como agencia de empleo y como gestor de inversiones locales.

b. Recomendaciones

Es necesario entonces poner algunos seguros a los recursos de regalías. Mientras la ley 141 de 1994 definía el Fondo Nacional de Regalías como “un sistema separado de cuentas”, la ley 756 de 2002 le otorga el carácter de entidad con personería jurídica, adscrita al dnp. Como veremos a continuación, este cambio facilita establecer uno de tales seguros.

El artículo 5 de la ley 756 dispone que la Comisión Nacional de Regalías puede “practicar, directamente o a través de delegados, visitas de inspección a las entidades territoriales

beneficiarias de las regalías y compensaciones y suspender el desembolso de ellas cuando se haya comprobado que la entidad territorial esté haciendo uso de las mismas en forma ineficiente o inadecuada, hasta tanto quede superada la situación”. Evidentemente, la contratación de empresas o personas sugeridas por los grupos armados, así como las inversiones realizadas bajo su presión, constituyen formas “ineficientes e inadecuadas” de invertir los recursos.

Para dar plena, amplia y sistemática aplicación a esta norma debe mejorar la coordinación entre la Comisión Nacional de Regalías y la Contraloría General de la República, a la que le corresponde el control fiscal sobre las regalías. La Contraloría debe disponer del personal y los medios necesarios para examinar la adjudicación y ejecución de contratos suscritos por las administraciones locales⁴. Métodos de muestreo e investigación de operaciones deberían ser usados a la hora de escoger cuáles contratos revisar con detenimiento. Una vez detectada la filtración, las regalías deberían ser congeladas en la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda, encargada de recaudar y administrar estos dineros.

Lo anterior no significa que el departamento o municipio en cuestión pierdan los recursos, pues esto equivaldría a castigar poblaciones ya de por sí golpeadas por el conflicto armado. Así, los dineros continuarían bajo exclusiva propiedad de la entidad territorial, pero el proceso de contratación pasaría al Fondo Nacional de Regalías, que actuaría como una suerte de fiduciaria. Los contratos adjudicados guardarían correspondencia con las prioridades de los planes de desarrollo local. De hecho, ya en enero de 2003 la Comisión Nacional de Regalías aplicó un *seguro* de este tipo al suspender los giros a la gobernación de Arauca y disponer el nombramiento de un ejecutor *ad hoc*.

4. Clientelismo armado sobre transferencias

a. Diagnóstico

El clientelismo armado es función de dos variables: el aislamiento geográfico y la corrupción. La precariedad del margen de acción de las administraciones deriva, o bien del ais-

4. De hecho la aprobación del referendo (ley 796 de 2003) modificado por la sentencia C-551 del 9 de julio de 2003, trasladaría el control municipal a la Contraloría General.

lamiento geográfico y la mera cercanía física al actor armado, o de las fallas de gestión y de transparencia que facilitan la penetración política de aquéllos. La guerrilla ha llegado a presionar a las asambleas departamentales para que erijan en municipios ciertos poblados bajo su influencia. Se calcula que la captura de dineros públicos locales representa 4% de los ingresos de la guerrilla (Echandía, 1999).

Para evitar que guerrillas y paramilitares capturen los erarios locales mediante contratistas *de bolsillo*, es necesario establecer una suerte de seguros sobre aquellos dineros. La ley 418 de 1997 había previsto algunos de estos seguros. La Unidad de Auditoría Especial de Orden Público del Ministerio del Interior podía intervenir las entidades territoriales para evitar la filtración de fondos públicos hacia organizaciones armadas ilegales (artículos 84 y 85). Autorizaba también la ley a esa cartera para suspender la ejecución de los gastos del ente territorial o el instituto descentralizado sobre el cual tuviera indicios de desviación de recursos, luego de una

El clientelismo armado es función de dos variables: el aislamiento geográfico y la corrupción. La precariedad del margen de acción de las administraciones deriva, o bien del aislamiento geográfico y la mera cercanía física al actor armado, o de las fallas de gestión y de transparencia que facilitan la penetración política de aquéllos.

evaluación razonada y de oír al alcalde, gobernador o director de la entidad según el caso (artículo 88).

Una vez suspendidas las partidas, éstas entrarían a estudio del Concejo o de la Asamblea, para que evaluaran la urgencia del gasto, de modo que si se decidía proseguir, su ejecución fuera vigilada por la Unidad de Auditoría.

b. Recomendaciones

La ley 782 de 2002 derogó los anteriores artículos de la ley 418. Eso significa un paso atrás en el propósito de blindar los fondos públicos contra el clientelismo armado. El Congreso y el gobierno nacional deben restablecer las disposiciones señaladas, y añadir que ante indicios serios de desviación de recursos, el Ministerio del Interior, en su calidad de rector y veedor de la descentralización, ordene la suspensión de giros y encargue al dnp de ejecutar directamente los proyectos locales respectivos.

De nuevo, no se trata de privar de recursos a los habitantes de pequeños poblados por el hecho de ser víctimas de la violencia; al contrario, se trata de asegurar que estos dineros se destinen a su desarrollo humano, y no a la financiación de quienes con sus actos niegan ese desarrollo.

Los seguros descritos para las regalías y las transferencias, aunque necesarios, no garantizan que la inversión sea óptima; sólo la participación organizada de la comunidad en identificar y seguir las prioridades de gasto puede hacerlo, como diremos en el Capítulo 14.

C. Mercados negros paralelos

Los intercambios ilegales de bienes lícitos tienen lugar en los mercados negros paralelos, de los cuales existen dos tipos:

- Los que surgen como respuesta a regulaciones que intentan contradecir las leyes económicas o cuyo acatamiento resulta demasiado costoso (un ejemplo son los mercados negros de divisas que acompañan al control de cambios).

- Los que aparecen por causa de la falta, y no del exceso, de regulación. Es este segundo tipo de mercado el que resulta pertinente aquí, dada su estrecha relación con las estrategias financieras de los grupos armados. Básicamente se trata de economías de enclave o bonanza en regiones lejanas, donde hay “vacío de Estado”, o sea donde éste no logra regular los intercambios comerciales y la vida social. Donde el monopolio estatal sobre la violencia está en entredicho, también lo están las garantías sobre la propiedad y los contratos; esas condiciones son el ambiente propicio para que surjan mercados negros paralelos. Concretamente, en el caso colombiano, hablamos de dos mercados negros: el de la compraventa de combustibles robados, y el mercado ilegal de esmeraldas y de oro.

I. Hurto y tráfico de combustibles

a. Diagnóstico

Pueden distinguirse tres fases en la evolución del robo de combustibles. La primera se remonta a los años 70 y los atracos a vehículos que los transportaban por el Magdalena

medio. La segunda consistió en la substracción continuada de gasolina mediante rústicas perforaciones del poliducto; esta etapa corresponde a los 80 y comienzos de los 90, cuando las pérdidas causadas a Ecopetrol no eran muy significativas. La tercera comienza a mediados de los 90 y se intensifica entre 2000 y 2003; ahora el robo se sofisticó con el empleo de válvulas clandestinas y mangueras que van a dar a grandes tanques ubicados en zonas selváticas. La instalación de cada válvula puede llegar a costar unos 500 mil pesos, lo que demuestra un mayor desarrollo y una mayor escala del negocio.

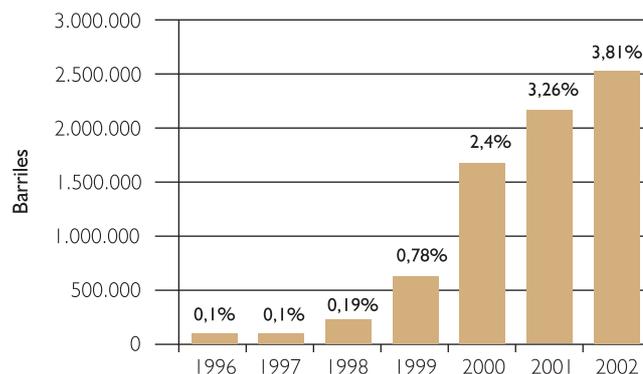
Es ahora cuando los grupos armados *montan guardia* para proteger la infraestructura petrolera (como se ve en la disputa que las Farc y el Eln mantienen en Arauca a este respecto); y es ahora cuando se extraen volúmenes enormes con muy poco riesgo (Cárdenas, 2002: 42). El Gráfico 12.3 ilustra este crecimiento vertiginoso.

Estimaciones periódicas señalan que los grupos paramilitares percibieron unos 200 mil millones de pesos entre comienzos de 2001 y mediados de 2002, lo que justifica el mote de *vampiros del poliducto*⁵. De hecho, los principales focos de hurto de combustible están en zonas de fuerte presencia de las autodefensas, como son el sur de Bolívar y los 245 kilómetros del poliducto entre Barrancabermeja y Puerto Salgar.

Entre 2001 y 2002 el Estado perdió unos 172 millones de dólares por cuenta del robo de combustibles, además de los sobrecostos derivados del daño a los ductos, y del contrabando que representa una cifra similar a la anterior.

Unas doscientas mil personas derivarían todo o parte de su sustento del mercado de combustibles robados, de las cuales unas ochenta mil se encuentran en el sur de Bolívar (Cárdenas, 2002: 41). Así, los grupos de autodefensa no sólo obtienen un beneficio económico sino también *político* en cuanto extienden el paraguas de la ilegalidad (como dijera el Capítulo 2); y el combustible hurtado los conecta además con otra industria ilegal: según el Grupo Hidrocarbu-

Gráfico 12.3. Hurto de combustibles 1996-2000



La cifra sobre cada barra corresponde al porcentaje de pérdidas para Ecopetrol. El umbral a partir del cual las pérdidas se consideran significativas es del 0,5%.

Fuentes: Ecopetrol-Gerencia control pérdida de combustible; Dijin-Policía Nacional.

ros de la Dijin, entre 15 y 20% de la gasolina robada se usa como insumo para procesar coca⁶.

También paralelo al caso del narcotráfico, el hurto de combustibles se ve alentado por una alta demanda, asociada sobre todo con subdistribuidores ilegales. El mercado de hidrocarburos, en efecto, se caracteriza por ser un monopolio en la refinación (Ecopetrol), un oligopolio en el mayoreo⁷ y una distribución minorista con precios administrados y miles de estaciones de servicio que funcionan mediante franquicia del mayorista o que son su propiedad directa (Barrios, 2002: 14).

Entre la alta concentración del mercado mayorista y la multiplicidad de minoristas se halla un nivel meso ilegal que sirve como punto de entrada al combustible robado; se trata de establecimientos ubicados en barrios residenciales que hacen competencia desleal a las estaciones de servicio autorizadas.

El Estado ha puesto en marcha iniciativas orientadas a ponerle coto al robo de combustibles. A mediados de 2000,

5. Revista *Semana*, n° 1064, septiembre 23-30, 2002.

6. El combustible usado para procesar la coca se denomina "nafta", una materia prima para la producción de gasolina. Para obtener un kilo de cocaína se requieren por lo menos veinte galones de nafta, así que los ladrones de combustible emplean unos 420 mil barriles (20 millones de galones) para el procesamiento de coca. "Alzas en combustibles favorecen el contrabando y el hurto", *El Tiempo*, octubre 30 de 2002.

7. Diez empresas concentran la distribución mayorista de combustibles en Colombia. Siete de ellas conforman el *holding* de Terpel y las otras son Chevron/ Texaco, Exxon/Mobil y Shell.

operaciones conjuntas de la Fiscalía y las Fuerzas Militares lograron judicializar más de setenta personas vinculadas a estas actividades, incluyendo voladuras del oleoducto. Esto representa un gran avance, si se tiene en cuenta que en quince años sólo se habían judicializado tres personas por delitos relacionados con ataques a la infraestructura petrolera y ninguna por hurto o contrabando de combustibles, exceptuando unas 1.926 investigaciones aduaneras.

Otra medida del gobierno nacional fue el decreto 1900 de agosto de 2002, promulgado al amparo del estado de conmoción, que además de tipificar adecuadamente los delitos de hurto y contrabando de hidrocarburos o sus derivados e imponer penas severas a los mismos, no incluyó la posesión de cantidades mínimas como requisito para judicializar a los portadores de combustibles robados. La medida, infortunadamente, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional. Durante su vigencia, sin embargo, el volumen de combustible robado disminuyó de 11 mil a 5 mil barriles diarios. Además, entre agosto y octubre de ese año fueron capturadas 132 personas, se inmovilizaron 78 vehículos y se sellaron 20 estaciones de servicio.

b. Recomendaciones

Además de eliminar el requisito de portar cantidades mínimas de combustible robado para ser procesado por este delito, habría que simplificar el proceso para imponer sanciones y adoptar algunas medidas complementarias.

El decreto 1521 de 1998 reglamenta el almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos para estaciones de servicio. Establece que aquellas que obtengan combustibles de personas o empresas no autorizadas serán objeto de suspensión de funcionamiento y cierre temporal hasta por 45 días (artículo 47). El cierre definitivo sólo puede ser llevado a cabo por las alcaldías y necesita permiso previo del Ministerio de Minas y Energía, excepto cuando el cierre obedezca a una decisión judicial (artículo 48). El afectado debe ser informado por escrito y cuenta con un plazo de entre diez y veinte días para los descargos. Para quienes transportan combustibles ilegales se prevé una multa, y sólo en caso de reincidencia se cancela el registro de operación del vehículo (artículo 50).

Los requisitos para aplicar sanciones son pues demasiado exigentes. Hasta la fecha —según reportes de la Dijin—

sólo se han cerrado quince estaciones de servicio en forma definitiva. Por esa razón sería conveniente modificar el decreto 1521, introducir términos más drásticos y simplificar los procedimientos. Suprimir el cierre temporal y disponer el definitivo de las estaciones que compren o vendan combustibles robados, y facultar a las alcaldías para tomar esta determinación sin consulta previa al Ministerio.

Otra medida útil sería que la guía única de transporte de hidrocarburos estuviera acompañada por el uso obligatorio de un dispositivo especial que sólo tengan los vehículos y tanques de almacenamiento autorizados.

Por último, es necesario que el Ministerio invierta más recursos en el desarrollo de nuevas fórmulas de marcación química de la gasolina para hacer más contundentes las pruebas, ya que todavía hay mucho margen para que los traficantes obtengan los colores hoy requeridos.

2. Tráfico de oro y esmeraldas

a. Diagnóstico

El comercio de metales y piedras preciosas ha adquirido gran importancia en la financiación de las llamadas *nuevas guerras*. El comercio ilegal de diamantes en Angola y Sierra Leona, la explotación del plomo en Camboya, el cobalto en Congo, el cobre en Liberia y el lapislázuli en Afganistán, son ejemplos del papel que esos recursos han llegado a jugar en los conflictos internos (Kaldor, 2001; ipa, 2002).

La producción de oro en Colombia tiene lugar en 28 de los 32 departamentos. Las zonas auríferas tradicionales son Antioquia (bajo Cauca, nordeste, occidente y suroeste), el sur de Bolívar y la Costa Pacífica.

- El auge de los precios internacionales en los años 70 alentó la migración procedente de Chocó y Cauca hacia zonas mineras de Antioquia. Ese crecimiento desordenado deterioró el tejido social e hizo permeables las comunidades a la penetración de los grupos armados. El eIn y el epl llegaron al bajo Cauca y al nordeste antioqueños en los 60 y los 70.

- En el sur de Bolívar también tuvo lugar un intenso proceso migratorio que se concentró en municipios aledaños a la serranía de San Lucas. Las operaciones paramilitares en el bajo Cauca antioqueño y el sur de Bolívar han dado lugar a nuevas oleadas de violencia alentadas por la fiebre del oro. En Ayapel y Puerto Libertador (Córdoba), las numerosas



AP Photo/Scott Dalton

Foto 12.3 La guerrilla y los paramilitares han entrado fuerte en el negocio de la heroína. En la foto, un indígena guambiano muestra un botón de amapola.

explotaciones auríferas de pequeña escala están bajo control de las autodefensas.

- La economía de enclave minero en la Costa Pacífica también ha generado violencia no organizada y pugnas entre guerrilla y paramilitares asociadas con el “vacío de Estado”.

En suma, las regiones auríferas presentan un conjunto de características compartidas (Vergara, 2000): i) avalanchas de migrantes y una distribución desigual de los beneficios; ii) inversiones anárquicas del Estado frente a bonanzas esporádicas que no están asociadas con un aumento de su presencia como instancia reguladora; iii) escasa provisión de servicios sociales básicos; iv) alta incidencia de la pobreza y bajos logros educativos; v) déficit organizativo de la población e infiltración de las organizaciones ciudadanas por parte de los actores armados.

Tanto la ilegalidad como las fallas de regulación pública están también presentes en la explotación y comercialización de las esmeraldas. A diferencia de las zonas auríferas, la región esmeraldífera ha visto surgir ejércitos privados locales,

más que atraer guerrillas o paramilitares de fuera (lo cual no significa que éstos estén totalmente ausentes). Tales ejércitos privados crecieron en cuanto protectores de las mafias ligadas al comercio de esmeraldas, o como paramilitares al servicio del narcotráfico, habida cuenta de la transferencia de capitales entre las dos industrias.

La región esmeraldífera comprende los llamados *cinturones* oriental y occidental, situados sobre la Cordillera Oriental (Boyacá y Cundinamarca). El cinturón oriental incluye los municipios de Gachalá y Ubalá (Cundinamarca), y Chivor, Macanal y Somondoco (Boyacá). El cinturón occidental abarca los municipios de Muzo, Otanche, San Pablo de Borbur, Coscuez, Maripí y Pauna (Boyacá), y Yacopí, Pacho y La Palma (Cundinamarca).

Colombia participa con 50% de la producción mundial, seguida de Zambia (20%) y de Brasil (12%). Estas cifras no registran la enorme cantidad de gemas que son exportadas por fuera de los canales oficiales (Viana, Vélez, 1999). Estos autores estiman que la participación colombiana en la ofer-

ta mundial de esmeraldas, incluyendo los canales no oficiales, alcanza 60%, lo que en 1996 habría representado 23 millones 850 mil kilates. Al tomar un precio promedio de 25 dólares por kilate, se tendría que el valor de la producción esmeraldífera en ese sólo año alcanzó la enorme cantidad de 596 millones de dólares.

Al contrastar esa suma con el hecho de que los municipios esmeraldíferos de Boyacá y Cundinamarca tienen niveles de pobreza superiores a los promedios de sus respectivos departamentos, se deduce que, como en el caso del oro, esta riqueza ha servido para que unos pocos se la apropien y se conviertan en *señores de la guerra* con ejércitos privados que subordinan a la población y sustituyen al Estado.

La violencia en la zona esmeraldera estuvo asociada primero con la acción y luego con la omisión del Estado. El Banco de la República asumió la administración de las minas de Muzo y Coscuez en 1947; esto alentó el desarrollo de la minería clandestina, especialmente durante los años 70, pues entre 1947 y 1959 el Banco logró un manejo adecuado de las relaciones laborales (Uribe, 1992; Vergara, 2000). Cuando, en 1969, el Banco entrega las minas a particulares, se desata una oleada de violencia: “La retirada del Banco de la zona esmeraldífera deja a la comunidad librada a sus propias fuerzas, con un botín por repartir y cediéndole, de paso, el uso de la fuerza a particulares” (Uribe, 1992: 92-93).

b. Recomendaciones

Tanto la economía del oro como la de las esmeraldas requieren de una mayor presencia reguladora del Estado. La experiencia internacional señala que medidas como la aplicación de estrictos regímenes de certificación sobre el origen de las piedras y metales preciosos reducen la probabilidad de filtración hacia los grupos armados; tal fue el caso del régimen de certificados de origen establecido para Sierra Leona mediante resolución 1306 de 2000 del Consejo de Seguridad de la onu.

El objetivo de dicho régimen es cerrarle el paso a la venta de *diamantes ensangrentados*, lo cual se facilita porque las características de cada diamante dependen de la mina de origen. En el caso de las esmeraldas, las provenientes de Muzo (conocidas como *gota de aceite*), Chivor, Coscuez y Gachalá tienen ciertas peculiaridades que podrían ser objeto de certificación.

Pero mejor que estudiar la viabilidad físico-técnica de un régimen de certificados para las esmeraldas, sería que el Estado recupere la administración de las minas, revirtiendo la dislocación señalada por Uribe (1992), es decir, pasando de lo privado local a lo público nacional. Esta vez, sería el Ministerio de Minas y Energía y no el Banco de la República el encargado de recuperar la administración de un sector donde la competencia ha atizado la guerra en lugar de contribuir a la eficiencia.

La administración estatal de la actividad esmeraldífera requiere de un gran esfuerzo por recuperar el monopolio efectivo de la fuerza en la región, lo que significa someter a las autodefensas que operan en los cinturones esmeraldíferos. Además habría que fortalecer la legitimidad del Estado mediante *seguros* similares a los propuestos, de modo que las regalías esmeraldíferas contribuyan en forma efectiva a mejorar las condiciones de vida de los habitantes y no a nutrir a los señores locales de la guerra.

Dadas las características físico-técnicas del oro, parece más difícil aplicar un régimen de certificados de origen. En cambio, sería apropiado declarar *zonas de seguridad nacional* a los municipios donde la explotación del oro se desarrolle en medio de alta violencia, según dispone la ley 685 de 2001 o código de minas. La declaratoria de una zona de seguridad nacional implica la imposibilidad de presentar propuestas o celebrar contratos de concesión durante el tiempo que subsistan las circunstancias que motivaron dicha declaratoria.

D. Infiltración en la economía legal

I. El lavado de activos

a. Diagnóstico

Las rentas ilegales de los grupos armados se multiplican al ser invertidas en la economía legal. Esto es más cierto en tiempos de globalización, cuando el lavado de dinero se facilita con la desregulación de los movimientos de capital y con los avances informáticos (el *E-Cash* o dinero usado para *ciberpagos* o transacciones por internet mantiene el anonimato gracias a sofisticados mecanismos de encriptación de datos). Así pues, “las medidas individuales que tome cada país, serán inútiles si no se logra un acuerdo global sobre

legislación financiera tendiente a rastrear y extinguir el dominio de los bienes del crimen. No se puede aceptar que algunos países mantengan leyes severas, y otros posean legislaciones débiles” (Uiaf, 2002).

Pero el lavado de activos no se limita al sector financiero. Entendido como el proceso a través del cual los bienes y dineros obtenidos en actividades ilegales⁸ se parapetan como legales, el lavado tiene dos objetivos contradictorios: busca proteger el anonimato de los criminales, pero también pretende preservar sus derechos de propiedad (Thoumi, 2002: 127). Esta dualidad hace que el lavado de activos y el testaferrato estén estrechamente relacionados.

Son muchas las modalidades y las intenciones del testaferrato. Hay ocasiones en que el grupo armado exige que un rescate o extorsión le sea pagado en acciones de la empresa a nombre de un testaferrato. Se da también el caso de que la guerrilla *se tome* el banco donde un testaferrato suyo acaba de consignar una suma cuantiosa —y el banco por supuesto sigue debiéndole al depositante. O aun se da el caso del empresario quebrado que traslada sus bienes a un *secuestador* testaferrato para burlar a sus acreedores.

El lavado de activos se da en tres fases sucesivas y complejas: la colocación de los recursos (*placement*), el encubrimiento por capas (*layering*) y la integración (*integration*).

- La colocación inicia el proceso con la inserción en los circuitos económicos legales —preferiblemente el financiero— de los recursos obtenidos ilegalmente. Por lo general esto tiene lugar en un sitio o mercado lejano o diferente al sitio del crimen.

- El encubrimiento es la operación de borrar las huellas del lavado. Esto se hace mediante la multiplicidad: de transacciones (*pitufeo* o gran número de operaciones de monto reducido), de países, de personas y de empresas. Se prefieren los países desarrollados porque allá es más fácil que pasen desapercibidas aún las grandes operaciones.

- La integración consiste en unificar los recursos en un mercado donde puedan ser disfrutados: es ahora cuando el

delito inicial *paga*. Buena parte de las investigaciones comienzan en esta etapa (Jaramillo, 2002).

Colombia ha sido líder en adoptar una legislación ceñida a las directrices del Grupo de Acción Financiera Internacional Contra el Lavado de Activos (gafi), a la Declaración de Principios de Basilea en 1988 y a la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes o Convención de Viena⁹. Pero el lavado es muy difícil de rastrear y de comprobar, más aún en un país donde muchas transacciones se hacen por fuera del sistema financiero.

La política de Colombia en esta materia ha recorrido tres etapas (Asobancaria, 2002). La primera, entre 1988 y 1996, consistió en ajustar la legislación a los lineamientos de la Convención de Viena. La segunda, entre 1996 y 1998, correspondió al diseño integral de instrumentos contra el lavado de activos. De esta etapa provienen las leyes 333 de 1996 sobre extinción del dominio, 365 de 1997 sobre delincuencia organizada y 383 de 1997 sobre contrabando. La tercera etapa incluye la tipificación más precisa del delito en el nuevo código penal y la ley 526 de 1999, que creó la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero (uiaf); esta Unidad, adscrita al Ministerio de Hacienda, centraliza y sistematiza los datos que constituyen la materia prima de la inteligencia financiera.

b. Recomendaciones

Para mejorar el desempeño de las autoridades en relación con el lavado de activos de propiedad de los grupos armados ilegales sería preciso avanzar en la coordinación, capacitación y extensión de la vigilancia a sectores distintos del financiero.

- *Coordinación interinstitucional*

Existen varias entidades responsables de combatir este delito: la uiaf y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacio-

8. La ley 599 de 2000, o código penal, identifica once formas ilegales de generar ingresos que dan lugar al lavado de activos: extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, concierto para delinquir, tráfico de drogas, tráfico de migrantes y trata de personas (artículos 323 a 327).

9. El código penal colombiano tipifica once conductas alternativas de lavado de activos: adquirir, resguardar, invertir, encubrir el delito, transportar, transformar, custodiar, administrar, dar apariencia de legalidad, ocultar, legalizar.

nales del Ministerio de Hacienda, la Unidad Nacional para la Extinción del Dominio y Contra el Lavado de Activos de la Fiscalía General de la Nación, la Superintendencia Bancaria, la Dirección Nacional de Estupefacientes y la Comisión de Coordinación Interinstitucional Contra el Lavado de Activos del Ministerio de Justicia, la policía nacional y el das. Falta sin embargo coordinar la información y la investigación entre estas entidades, como muestra el hecho de que sólo 13,7 millones de dólares hayan sido confiscados mientras unos 3.500 millones ingresan al año para el conjunto de grupos delincuentes en Colombia (Asobancaria, 2002).

En particular, hay un corto circuito entre la Superintendencia Bancaria que recoge los ros de las entidades financieras, la uiaf que sistematiza esta información y selecciona los casos para investigar, y la Fiscalía General que debe conducir la investigación y judicializar a los involucrados; apenas 5% de los ros son objeto de investigación, en parte porque muchas sospechas se refieren a casos de evasión de impuestos mas no al lavado de activos, que debería ser seguido en forma independiente.

• *Capacitación*

Dado el continuo invento de fórmulas más y más sofisticadas para el lavado de activos, los jueces, fiscales e investigadores deben ser entrenados y actualizados constantemente en materia financiera, contable y de sistemas. La cooperación internacional tendría un papel fundamental a este respecto.

• *Ampliación de los ros a sectores no financieros*

Como ya se anotó, el lavado de activos no se hace sólo a través del sector financiero formal. También tiene lugar en el no formal y en el no financiero formal e informal. Por ende y hasta donde sea posible, la vigilancia estatal habría de extenderse a una gama más amplia de actividades, incluyendo las fiduciarias, aseguradoras, cooperativas e inmobiliarias, la compra y venta de tierras, el comercio de joyas, las casas de cambio, casinos y negocios de juegos de azar, y los servicios profesionales de abogados, auditores y contadores públicos (Asobancaria, 2002). La Superintendencia Bancaria, la de Sociedades, la de Industria y Comercio, y demás organismos de vigilancia deben ser facultados y capacitados para poner en marcha los sistemas pertinentes.

Así mismo sería deseable que el gafi, el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Gafisud) y el Grupo de Acción Financiera del Caribe (Gafic) establezcan controles y exigencias de información más severas para la apertura de cuentas en cada país, con el fin de combatir el lavado de activos ilegales (Recuadro 12.2).

2. *Veeduría a la aplicación de la extinción de dominio*

La ley 793 de 2002 sobre extinción del dominio señala que esta acción de origen constitucional (artículos 34 y 58) puede declararse mediante sentencia judicial, es real (no persigue a las personas sino a las cosas) y es autónoma (no depende de la valoración sobre la responsabilidad penal del titular del bien); con esto se dio un paso importante sobre la legislación anterior, pues el proceso de extinción del dominio se independizó del proceso penal. La ley 785 de 2002 constituye otro avance, pues la incautación se produce de manera inmediata, lo cual reduce los gastos de mantenimiento de los bienes.

En la práctica, sin embargo, la extinción del dominio sólo ha tocado una porción mínima de los bienes habidos en forma criminal y, en particular, ha afectado a muy pocos de los predios rurales que adquirieron los narcotraficantes en cerca de cuatrocientos municipios —lo cual, como dirá el Capítulo 15, juega un papel central en el conflicto armado. La lentitud de los procesos sigue siendo exasperante y la administración de los bienes incautados sigue siendo muy poco eficiente. De acuerdo con un informe de la Contraloría General presentado en junio de 2003, 24 mil de los 47 mil bienes incautados no han sido asignados por la Dirección Nacional de Estupefacientes y se encuentran abandonados. Los funcionarios encargados de administrar estos bienes deben contar con la capacitación adecuada. Así mismo es necesario ejecutar cuanto antes los 4,5 millones de dólares aportados por Estados Unidos para la modernización institucional y operativa del sistema.

Por eso es necesario que el gobierno y el Congreso reglamenten un sistema de evaluaciones periódicas y públicas sobre el cabal cumplimiento de las leyes 785 y 793. Esta veeduría institucional, encabezada por la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, debe velar por la plena aplicación de la acción de extinción, ya que ésta constituye una punta de lanza contra el lavado de activos.

RECUADRO 12.2

Organismos internacionales contra el lavado de activos*

Gafi

En junio de 1989, durante la Cumbre del G-7 en París, se creó el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales (gafi, y fatf por su sigla en inglés, *Financial Action Task Force on Money Laundering*). Este organismo integrado por 29 países entre los que se encuentran los principales centros financieros de Europa, América y Asia, realiza rondas anuales de donde surgen recomendaciones para atacar el lavado de activos en todos los países. En 1990 el gafi redactó un marco básico de propuestas que fue revisado en 1996 y que se conoce como *Las cuarenta recomendaciones*. Éstas abordan el papel de los sistemas jurídicos y financieros nacionales, y la cooperación internacional frente al lavado. Los países del gafi suscribieron el compromiso de sujetarse a la disciplina de la vigilancia multilateral y a evaluaciones mutuas.

Gafisud

En diciembre de 2000 se constituyó en Cartagena de Indias el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Activos (Gafisud). Allí los estados miembros y la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (Cicad) que también hace parte del Gafisud, se comprometieron principalmente a:

- Tipificar como delito las operaciones de lavado de activos realizadas por medio del comercio exterior y extender los esfuerzos de control al blanqueo de activos a toda modalidad de atesoramiento o movilización o registro de la riqueza, más allá del sector financiero bancario.
- Impulsar la formación y capacitación de las autoridades y agentes económicos en técnicas de detección y represión de la delincuencia económica.

- Incorporar en sus respectivos ordenamientos jurídicos los mecanismos apropiados que permitan el intercambio de información y de pruebas judiciales y policivas.

- Estimular el uso de herramientas sistematizadas para el monitoreo electrónico de las operaciones comerciales, financieras y demás formas de transferencia y registro de la riqueza

- Fortalecer las unidades de inteligencia financiera (uif).

- Adoptar controles al lavado de activos mediante la inversión extranjera.

- Adoptar medidas que frenen el crimen cibernético y el uso indebido de la tecnología que aprovechan el anonimato para realizar fraudes y operaciones de lavado.

Gafic

Luego de varias reuniones en Aruba (1990) y en Jamaica (1992) se constituyó el Grupo de Acción Financiera del Caribe (Gafic), organización integrada por 25 estados de la Cuenca del Caribe, que acordaron poner en práctica varias medidas contra el delito de lavado de dinero. El Gafic redactó diecinueve recomendaciones que complementan las cuarenta del gafi.

* Fuentes: OCDE (www.oecd.org), CICAD-OEA.

Referencias bibliográficas

- Asobancaria (2002), “Una fortaleza nacional: La lucha contra el lavado de activos”, en *La Semana Económica*, n° 380, 25 de octubre de 2002. <http://www.asobancaria.com>
- Barrios, Adriana (2002), “El mercado de combustibles en Colombia”, en *Boletín del Observatorio Colombiano de Energía*, n° 7, octubre, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo/ Universidad Nacional de Colombia.
- Cárdenas, Diego Hernán (2002), “Cierran válvulas al hurto de combustibles” en *Carta Petrolera*, n° 102, julio-agosto, Bogotá, Ecopetrol.
- Echandía, Camilo (1999), *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la República, Observatorio de Violencia de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- ipa (2002), *Economic Agendas in Armed Conflict: Defining and Developing the Role of the un*, reporte del simposio organizado por International Peace Academy y Fafo Institute for Applied Social Science, Nueva York.
- Jaramillo Vallejo, Jaime (2002), *Lavado de activos: Tema de política pública*, Banco Mundial. <http://www.bancomundial.org/>
- Kaldor, Mary (2001), *New and Old Wars—Organized Violence in a Global Era*, Stanford, Stanford University Press.
- Mejía, Daniel (2001), “El secuestro en Colombia: una aproximación económica en un marco de teoría de juegos”, en A. Martínez (editora), *Economía, crimen y conflicto*, Bogotá, bsch/ Universidad de Alcalá/ Universidad Nacional de Colombia.
- Naranjo, Vladimiro (1993), Salvamento de voto, sentencia C-542/93.
- Presidencia de la República, dnp (2003), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo de Desarrollo 2002-2006*.
- Rangel, Alfredo (2001), *Guerra insurgente: Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*, Bogotá, Intermedio Editores.
- Rocha, Ricardo (2000), *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*, Bogotá, undcp/ Siglo del Hombre Editores.
- Rubio, Mauricio (2001), “Violencia y conflicto en los noventa”, en *Coyuntura Social*, n° 22, mayo, Bogotá, Fedesarrollo.
- Thoumi, Francisco (2002), *El imperio de la droga: Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*, Bogotá, Iepri/ Editorial Planeta.
- Uiaf (2002), *Nueva economía, nueva criminalidad y lavado de dinero*. <http://www.uiaf.gov.co>.
- Uribe, María Victoria (1992), *Limpiar la tierra. Guerra y poder entre esmeralderos*, Bogotá, Cinep.
- Vergara, Otto (2000), *Alternativa para la paz*, Bogotá, Minercol.
- Viana, Edga y Ana Mercedes Vélez (1999), *Análisis del mercado de esmeraldas en Colombia*, Bogotá, Minercol.



Desnarcotizar el conflicto: la lucha contra la droga



Agradecimientos

Colaboración: Hugo Acero, Gonzalo Agudelo, Cristina Barrera, Armando Borrero, Andrés Dávila, Gloria Cuartas, Liliana Escobar, Rodolfo Escudero, César González Muñoz, Blanca Guzmán, Diana Medrano, Elides Peche-
né, Ricardo Rocha y Sergio Uribe.
Recuadros: Fabio Trujillo.

Las drogas ilegales se han convertido en centro de gravedad del conflicto colombiano. Con el narcotráfico se catapultó la capacidad militar de los grupos armados, se acentuó su lógica rentista, se criminalizaron sus acciones, se erosionó la legitimidad del sistema político y se internacionalizó la confrontación.

De lo anterior se desprende que debilitar el narcotráfico es condición necesaria para superar el conflicto armado. Sin embargo, no es condición suficiente, ya que la relación entre los dos problemas es bastante compleja. La percepción dominante sobre el asunto no capta las interacciones y confunde la asociación con la causación de un fenómeno por el otro. De hecho esa percepción, que guía a las políticas actuales, incurre en las falacias de suponer que: i) los grupos armados sólo buscan rentas, ii) acabar con la droga pondría fin al conflicto, iii) acabar con el conflicto eliminaría el narcotráfico, iv) mientras exista la industria ilegal de las drogas habrá conflicto, y v) la droga debe derrotarse de cualquier modo y a cualquier precio.

Este capítulo comienza por revisar tales falacias, pues, infortunadamente, se han traducido en enfoques de política y en acciones erróneas o contraproducentes. Para aclarar mejor la relación entre droga y conflicto, la sección B recuerda las principales razones por las cuales Colombia llegó a ser un país líder en esa industria ilegal, y que *no se reducen* al hecho del conflicto. Estas razones serían: i) la fuerza con que la lógica del interés privado ahoga el interés público; ii) la debilidad de las restricciones sociales frente a comportamientos ilegales; iii) las ventajas competitivas del país, y iv) la huela de las primeras incursiones en el negocio del narcotráfico.

La sección C examina cuatro vías a través de las cuales el narcotráfico alimenta el conflicto a saber, la droga: i) como fuente directa de violencia, iii) como factor de legitimación local de los grupos armados, iii) como fuente de ingreso para

estos grupos, y iv) como elemento corruptor del sistema político.

Puesto que la prioridad para Colombia es atender al conflicto armado, la evaluación de la lucha contra el narcotráfico no puede hacerse sólo en términos de su impacto sobre esta industria, sino sobre la dinámica de la confrontación armada. Sobre la base de esta consideración, el capítulo concluye con cuatro sugerencias para que la lucha contra la droga contribuya mejor a la desactivación del conflicto colombiano, a saber:

- Un nuevo diálogo internacional sobre el narcotráfico.
- No criminalizar al campesinado cocalero y desmilitarizar la lucha contra las drogas.
- Concentrar la represión sobre el tramo intermedio de la cadena del narcotráfico.
- Una alianza internacional para reconstituir el tejido social entre el campesinado vinculado o susceptible de vincularse a la economía de los cultivos ilícitos.

A. Las drogas ilegales, factor esencial pero no único del conflicto

Si bien existe una relación estrecha entre el conflicto armado y el tráfico de drogas en Colombia, esta relación ha dado pie a cinco exageraciones o inferencias erróneas, que afectan gravemente el diseño de las políticas para hacer frente al fenómeno del conflicto y *también* al fenómeno del narcotráfico.

I. Primera falacia: los grupos armados sólo buscan rentas

Para la *teoría económica del conflicto*, en especial la corriente empírica que representa Collier (2000), la droga es un ejemplo exacto de cómo los actores armados se mueven por

codicia más que por convicción. Y sin embargo los grupos armados no son *sólo* cazadores de rentas. Son *también*, entre otras cosas, proyectos políticos, ejércitos y actores que se disputan la regulación de conflictos locales (Capítulo 6).

2. Segunda falacia: acabar la droga pondría fin al conflicto

Hay quienes suponen que al erradicar los cultivos o al desbaratar las cadenas de comercialización, los grupos armados ilegales desaparecerían como por ensalmo. Pero esta visión no advierte ni suficiente ni adecuadamente la importancia de otros motores de la confrontación armada en Colombia. Que existen otros motores queda claro al observar, por ejemplo: i) que las raíces y la dinámica del conflicto varían bastante de una a otra región, o ii) que los actores armados obtienen buena parte de sus ingresos —quizá la *mayor* parte de ellos— de actividades distintas del narcotráfico (Capítulo 12).

3. Tercera falacia: acabar con el conflicto pondría fin al narcotráfico

Es evidente que la industria de las drogas ilegales se ha desarrollado en gran medida “por fuera” del conflicto armado. Prueba de esto es la organización del narcotráfico por empresas independientes de los grupos armados —los llamados “carteles”, grandes o pequeños, de la droga—. Además, la evidencia internacional demuestra que la producción de droga perdura en situaciones posconflicto (Recuadro 13.1).

4. Cuarta falacia: mientras haya droga habrá conflicto armado

El hecho de que la droga sea gasolina del conflicto no implica que sea su causa. Así lo prueba el hecho de que países que son grandes productores o comercializadores de droga (Bolivia o México, sin ir lejos) no tengan un conflicto interno comparable al de Colombia.

5. Quinta falacia: Se trata de acabar la droga de cualquier forma

La lucha contra las drogas no escapa a la idea inapropiada de que en la guerra todo se vale. Esa idea respalda al conjunto

de políticas represivas que atacan de igual forma a todos los eslabones de esta industria, subestimando los efectos indeseables que sobre el propio control de drogas y sobre el conflicto armado tienen tanto la represión química y militar de la oferta, como la criminalización del campesinado que participa en los cultivos.

B. ¿Por qué la droga en Colombia?

Así como es inexacto suponer que la causa o el principal determinante del conflicto armado ha sido el narcotráfico, también es inexacto suponer que el tráfico de drogas se debe a la existencia de un conflicto armado. Si bien es cierto que la presencia de guerrillas y de paramilitares facilita muchí-

RECUADRO 13.1

Guerra civil y drogas*

Cuando un gobierno reconocido ejerce dominio sobre todo el país, la efectividad de la legislación contra cultivos ilícitos es muy alta. En cambio, cuando este dominio no es pleno, aumenta la probabilidad de cultivos ya que éstos requieren de un territorio fuera del control de las autoridades reconocidas. Prueba de ello es que 95% de la producción de opio tiene lugar en países que padecen o han padecido guerras civiles. En esos territorios sin ley, al amparo de las guerras civiles, la producción y la distribución de drogas adquiere cada vez más fuerza. La producción de drogas perdura incluso después de la finalización de los conflictos porque la guerra civil ya ha creado un territorio por fuera del control del gobierno, y porque durante y después de una guerra civil las oportunidades económicas convencionales quedan muy reducidas. Las políticas antidrogas generan permanentemente una demanda por territorios por fuera del control de los gobiernos, demanda que se satisface en países que padecen o han padecido una guerra civil.

* Basado en Paul Collier, 2003, *Civil War and Development Policy*, Policy Research Report, World Bank Group, borrador de discusión, febrero 7.

simo las siembras, la producción o la comercialización de sustancias ilícitas, también es cierto que la industria de drogas llegó a Colombia sin mediación de aquellos grupos armados y que por años funcionó con bastante independencia de ellos. Para despejar este otro malentendido, conviene pues recordar las hipótesis mejor establecidas acerca de por qué existe el narcotráfico en Colombia.

Ni la pobreza, ni la desigualdad, ni la crisis rural, ni la geografía apta para esta industria son razones convincentes: muchos otros países tienen lo mismo y sin embargo no producen droga.

Tampoco el que Estados Unidos y otros países demanden gran cantidad de droga explica por qué Colombia, en particular, la produce: otras naciones podrían proveerla. En cambio sí es de interés notar cómo el consumo de droga en Estados Unidos de algún modo refleja tensiones sociales subyacentes (índices altos de desorganización familiar, desempleo urbano, discriminación racial, confusión cultural, etc.). Dicho de otra manera: tanto en el país consumidor como en el productor, el narcotráfico es más una consecuencia o un resultado de la situación que un fenómeno autónomo, un síntoma de la enfermedad más que la enfermedad misma.

La “enfermedad” que padece Colombia y de la cual nacería su vocación por el narcotráfico ha sido objeto de distintos diagnósticos, entre los cuales cabe destacar cuatro —que por demás no se excluyen sino que se complementan. Partiendo de lo más general a lo más específico y brevemente:

- La hipótesis llamada de *el almendrón*, según la cual el principio organizador de la sociedad colombiana es la primacía de las racionalidades individuales sobre la racionalidad colectiva, de las lealtades sobre la ley, de la destreza en buscar la ventaja personal sobre la acción colectiva, de lo privado sobre lo público (Gómez, 1999). Ante la ausencia de reglas estables, previsibles y universalmente acatadas, surge una pluralidad de reglas usadas, interpretadas o reivindicadas según la particular conveniencia de cada grupo o individuo, lo cual aumenta el grado de incertidumbre y la desconfianza hacia los demás. La propensión a la ilegalidad es un corolario lógico de este principio y por tanto una primera explicación, todavía abstracta, de la alta incidencia del narcotráfico.

- La hipótesis de que en Colombia violar la ley es buen negocio. Según la teoría económica del crimen, la tendencia a violar la ley es una función directa del beneficio esperado y una función inversa de la probabilidad del castigo; pero además en cada cultura o sociedad existe un *parámetro de honestidad* más o menos exigente para valorar aquella relación de beneficio a costo; pues en Colombia ese parámetro es muy bajo (Bourguignon, 1999: 20).

- Una explicación más específica podría hallarse en las llamadas *ventajas competitivas*. Según la conocida versión del *diamante* (Porter, 1997), son cuatro los tipos de atributos que explican por qué un país logra tener ventaja en una industria o actividad económica determinada: i) condiciones de los factores de producción; ii) condiciones de la de-

Así como es inexacto suponer que la causa o el principal determinante del conflicto armado ha sido el narcotráfico, también es inexacto suponer que el tráfico de drogas se debe a la existencia de un conflicto armado.

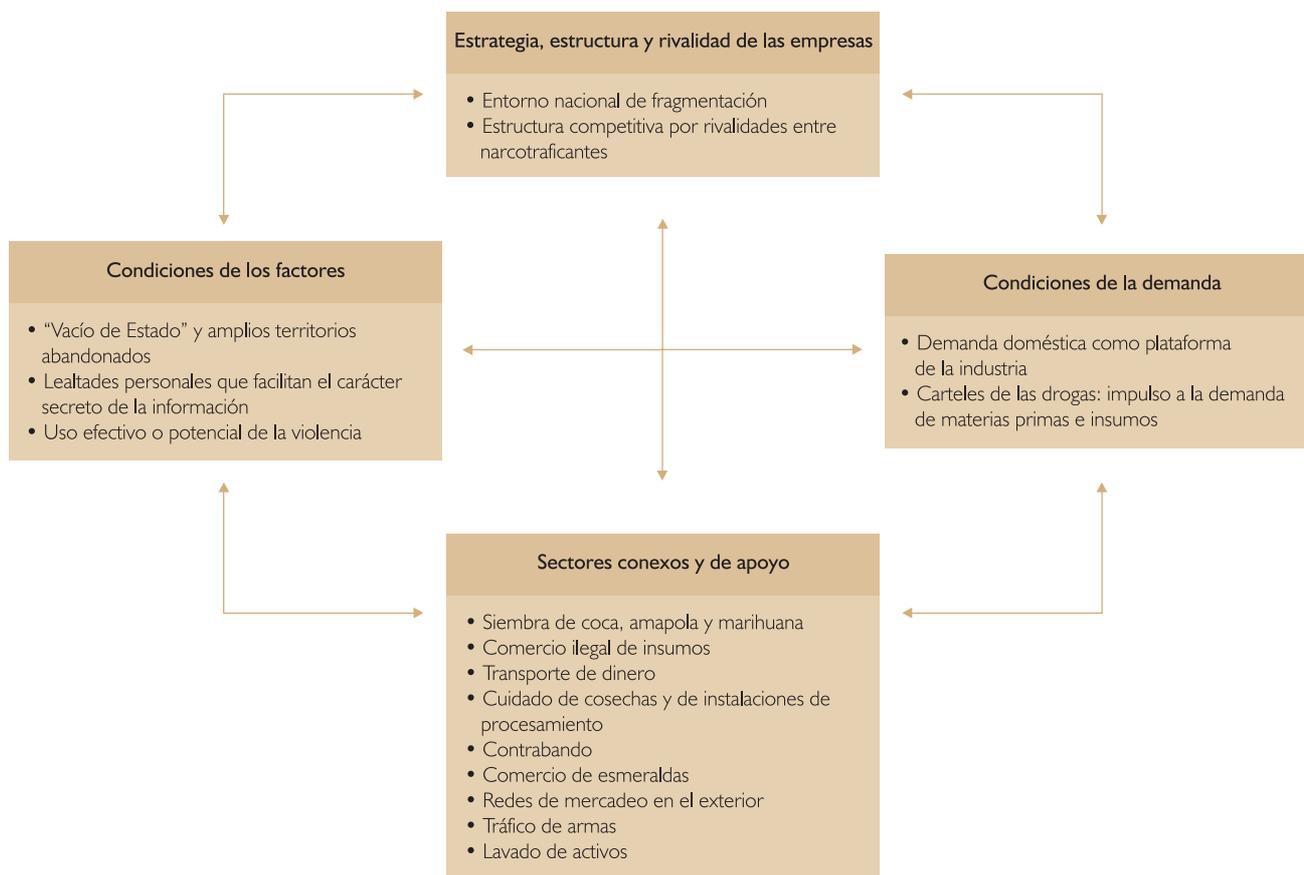
manda; iii) sectores afines y de apoyo y iv) estrategia, estructura y rivalidad de las empresas. Pues Colombia tiene ventajas competitivas para la droga en cada uno de esos cuatro aspectos (Diagrama 13.1):

—Condiciones de los factores. En el caso de la industria ilegal de las drogas hay tres “factores” cruciales: la geografía, la información, y la violencia. Colombia posee las condiciones climáticas y topográficas, las playas desiertas y, en especial, los extensos territorios donde hay poco Estado. Posee la ética de lealtades que inspira el *almendrón* y que ayuda a guardar secretos como las “rutas”, los “contactos” y otras informaciones de las cuales depende la industria de la droga. También posee la violencia, que es decisiva en una industria criminal donde los contratos sólo pueden garantizarse a través de la fuerza.

—Condiciones de la demanda. La demanda doméstica colombiana por drogas actuó desde los años 70 como una suerte de plataforma de despegue para el negocio del narcotráfico. No obstante el elemento decisivo ha sido la existencia de carteles que impulsan la demanda por materias primas e insumos.

—Sectores conexos y de apoyo. En el caso de la industria ilegal de las drogas, resulta crucial la existencia de ventajas competitivas en sectores auxiliares y conexos como:

Diagrama 13.1 Diamante en la industria ilegal de las drogas



Fuente: Elaborado sobre la base de Porter (1991)

siembra de coca, amapola y marihuana, contrabando, comercio de esmeraldas, tráfico de armas, compra de jueces, lavado de activos, redes leales de distribución en el exterior, comercio ilegal de insumos, transporte de grandes sumas de dinero, cuidado de plantíos y cosechas, redes de mercadeo en el exterior y cuidado de laboratorios (Thoumi, 2002: 79).

—Estrategia, estructura y rivalidad de las empresas. La rivalidad entre los carteles colombianos ha servido como un poderoso catalizador de innovación tecnológica en materia de variedades sembradas, procesos, productos, mercadeo y lavado.

- La hipótesis de que la historia cuenta (técnicamente llamada “*path dependency*”). Simplificando podría uno decir que la marihuana nos llegó “por accidente” (quizá traída por los Cuerpos de Paz), que la fumigación en México y Jamaica la concentró en Colombia (Thoumi, 2002: 108, 109),

que otro tanto ocurrió con los cultivos de coca de Perú y Bolivia, y que los empresarios colombianos fueron aprendiendo de un mercado a otro, o usando insumos de una fase (rutas, ejércitos privados, etc.) para avanzar a la fase siguiente.

C. Droga y conflicto

La poderosa e intrincada influencia del narcotráfico sobre el conflicto, tiene lugar a través de cuatro vías principales, como ya se dijo.

I. La droga como fuente directa de violencia

El carácter ilegal de la industria impide acudir a los jueces para exigir que se cumplan los convenios. Esta incertidumbre jurídica no puede resolverse sino a través de aparatos

RECUADRO 13.2

La violencia: tribunal de la ilegalidad

Ibán de Rementería*

Los conflictos de intereses entre los diversos agentes que participan en la producción y comercio ilícito no pueden ser resueltos por las instituciones formales que la sociedad ha creado para su manejo, sea por la vía administrativa o judicial —derecho comercial o laboral—. El Estado no puede resolver el conflicto de precios de la base de cocaína entre los acopiadores locales —los *chichipatos* en Colombia y los *traqueteros* en Perú— y los campesinos por medio de una resolución administrativa del Ministerio de Agricultura, ni fijar los salarios de los *raspachines* mediante una resolución del Ministerio del Trabajo. Tampoco las partes pueden recurrir a un tribunal de derecho civil para exigir el cumplimiento de un contrato de com-

praventa o denunciar un despido injustificado. La única norma pública que rige las relaciones entre los participantes en estas actividades ilícitas es la del derecho penal, que los considera líderes, autores, cómplices, encubridores, etcétera, del delito de narcotráfico. Así las cosas, las partes sólo pueden imponer o defender sus intereses por medio de la acumulación de fuerzas y el uso de la violencia.

* Adaptado de De Rementería, 2001, *La guerra de las drogas: cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*, Bogotá, Editorial Planeta.

de violencia privada (matones, sicarios, toma de rehenes, amenazas). Y como las ganancias del narcotráfico son enormes, enormes son los ejércitos privados y la brutalidad de la violencia que ejercitan (Recuadro 13.2).

2. La droga como fuente de legitimidad local

Como apuntó el Capítulo 2, los grupos armados suelen asumir el doble papel de protectores de las plantaciones y de reguladores de la ilegalidad (normas sobre cantidades sembradas en cada finca, permisos de compraventa de hoja de coca o látex de amapola, salarios y demás condiciones laborales, etcétera). Eso los convierte en un cuasi Estado que goza y ejerce cierta legitimidad, fenómeno que por supuesto aumenta a medida que se extienden los cultivos ilícitos. La crisis pronunciada del sector agrícola (incluyendo el café) y el desplazamiento de las siembras hacia Colombia desde Perú y Bolivia han sido dos impulsos decisivos en este proceso.

3. La droga como fuente de ingresos

Colombia no es el único país donde las drogas son fuente de financiación de la guerra. En Tayikistán 70% de los ingresos de la oposición armada provienen de las drogas ilegales,

y otro tanto ha ocurrido en Afganistán y Perú. El narcotráfico provee de ingresos a cualquiera que pueda protegerlo (Kaldor, 2001); pero en Colombia no sólo se trata de protección, sino de regulación, comercialización *in situ* y aún adopción del rol de narcotraficante.

La principal *regulación* que genera ingresos para el grupo armado es el tributo conocido como *gramaje*. Aunque no es fácil determinar su cuantía, se sabe que “en 1998, las Farc cobraban entre 20 mil y 40 mil pesos (entre 10 y 20 dólares) por cada hectárea de coca, por cosecha —45 a 60 días—, dependiendo de la cantidad de hectáreas poseídas por el campesino. Por encima de cinco hectáreas cobraban por kilo de hoja de coca recogido o por kilo de pasta de coca producida. Por ejemplo, por veintidós hectáreas, el impuesto era de tres kilos de pasta de coca por cosecha” (Ramírez, 2001: 80).

El valor del impuesto es multiplicado por la propia guerrilla cuando lo recauda en forma física ya que así luego lo comercializa de manera directa. En ese caso, la guerrilla toma el lugar de los intermediarios locales, conocidos como *chichipatos*. A los mismos *chichipatos* se les cobra gramaje sobre cada transacción de hoja de coca, de pasta de coca o de cocaína, e incluso, los grupos armados deciden quiénes pueden ejercer esta actividad y quiénes no. De igual modo, el

control territorial les permite cobrar derechos por el uso de las pistas clandestinas.

La guerrilla ha incursionado también en los eslabones medios del negocio, adoptando el rol de narcotraficante. Sustituye a los intermediarios locales en algunas regiones, impone cultivos a los campesinos y compra a *precios de sustentación*. Asimismo vende a refinadores y exportadores mayoristas e incluso emprende sus propias exportaciones. Hay indicios de que algunos grupos guerrilleros “han intentado desarrollar redes de narcotráfico utilizando como conducto lo que resta de los movimientos de izquierda latinoamericanos. Más aún, también se cree que esta fuerza sólo ha logrado exportar cantidades limitadas por este medio y que los precios que ha obtenido son significativamente inferiores a los de la venta internacional al por mayor, los cuales, sin embargo, son muy superiores a los locales” (Thoumi, 2002: 135).

Así la guerrilla entra a participar del crimen global: desarrolla contactos internacionales para operaciones de tráfico de armas, ingresa al contrabando de insumos químicos y practica del lavado de activos a gran escala a través del sistema financiero internacional, la banca virtual y la infiltración de empresas legales.

En cuanto a los paramilitares, sus vínculos con el narcotráfico son igualmente estrechos y complejos. Se remontan a los orígenes mismos de sus expresiones locales como la que tuvo lugar con la conversión de narcotraficantes en terratenientes durante la contrarreforma agraria del Magdalena medio en los 80 (Capítulo 2).

4. La droga como elemento corruptor del sistema político

El auge del narcotráfico —particularmente en los 80 y 90— penetró la sociedad y las instituciones políticas y escaló los ya elevados niveles de corrupción. De esta manera el narcotráfico alentó el conflicto por la vía de acentuar una de las condiciones bajo las cuales prosperan los grupos armados: la erosión parcial del Estado (Bejarano, Pizarro, 2001).

D. Las políticas actuales

Las políticas contra las drogas adolecen de serias fallas de concepción y ejecución. En particular, las centradas en la

represión química y militar de la oferta no toman en cuenta dos graves efectos perversos de su aplicación, y los programas de desarrollo alternativo conjugados con las fumigaciones enfrentan tres grandes dificultades no bien consideradas, además de plantear inquietantes paradojas jurídicas.

I. Un enfoque equivocado

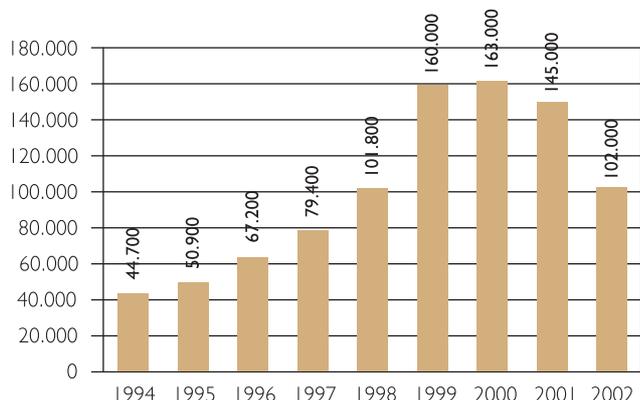
Las políticas antidrogas son muy poco sensibles a los resultados de las evaluaciones. Prueba de ello es su insistencia en ignorar las consecuencias indeseables conocidas como efecto *globo* y efecto *ampliación del paraguas de ilegalidad*.

- El efecto globo. Igual que al inflar un balón la presión del aire empuja en todas las direcciones, las políticas antidrogas basadas en reprimir la oferta la desplazan de un lugar a otro pero no la erradican. Así sucedió con la fumigación de marihuana en México, que la hizo migrar hacia Colombia. Así ocurrió con el desplazamiento de la marihuana de la Sierra Nevada hacia el Cauca. Más tarde —a fines de los 80— se reprimió el cultivo de coca en Bolivia y Perú, y los narcotraficantes colombianos sustituyeron las importaciones por siembras en Colombia. En los últimos años, con la intensificación de las fumigaciones en el Putumayo, los cultivos se han desplazado a otros departamentos como Nariño, Guaviare, Arauca, Cauca, Caquetá, Huila, Meta y Norte de Santander. Aún así, el área sembrada en Putumayo representa 37% del total de los cultivos del país (Presidencia de la República, dnp, 2003:31).

El mecanismo económico que subyace al *efecto globo* es simple: el éxito de la erradicación en un área reduce temporalmente la oferta y esto se traduce en un alza de precios. Luego, dado que la demanda por drogas es bastante inelástica, los mayores precios estimulan la siembra en otros lugares. Ese traslado de las siembras se facilita en la medida en que los costos de hacerlo son bajos, puesto que la mayoría de los derechos de propiedad sobre las tierras de cultivos ilícitos no están definidos.

La disminución del área cultivada con coca desde 2001 —particularmente la caída de 29,6% entre 2001 y 2002— es interpretada como un éxito contundente de la política de fumigación, cuando no es otra cosa que el necesario rezago en el *efecto globo* mientras se completa la recomposición regional de los cultivos (Gráfico 13.1). El informe de United Nations Office on Drugs and Crime (unodc) basado en

Gráfico 13.1 Evolución del área de cultivos de coca en Colombia



Fuente: UNODC, 2003a.

Cuadro 13.1 Evolución del área de cultivos de coca en Colombia, Perú y Bolivia Hectáreas

	2000	2001	2002
Bolivia	14,600	19,900	24,400
Colombia	163,300	144,800	102,000
Perú	43,400	46,200	46,700
Total	221,300	210,900	173,100

Fuente: UNODC, 2003b.

imágenes satelitales complementadas con verificación aérea revela que en Guaviare el número de hectáreas pasó de 17.619 en agosto de 2000 a 27.381 en diciembre de 2002. Durante el mismo período, en Nariño aumentó de 9.343 a 15.131 hectáreas, y en Arauca, de 978 a 3.030 hectáreas¹. El informe señala además que nuevos cultivos pequeños se han detectado en áreas que están fuera de la frontera agrícola de Guainía, Vaupés, Guajira, Chocó y Amazonas, y en zonas de economía campesina de la Costa Atlántica y del eje cafetero. Puesto que el programa de monitoreo no ha hecho la verificación de campo en esas áreas no tradicionales de cultivo de coca, éstas no fueron incluidas en los resultados (unodc, 2003a: 10).

Una prueba más de la recomposición geográfica de los cultivos es que la reducción de las siembras en Colombia ha sido acompañada por el inicio de lo que se perfila como un nuevo auge en Bolivia y Perú (Cuadro 13.1). “Como la mítica serpiente marina contra la que Hércules luchó, la guerra contra las drogas tiene un enemigo elusivo: cada vez que una cabeza de la hidra se corta, nacen otras dos” (Bertram, Blachman, *et. al.* 1996: 28).

A lo anterior hay que añadir que menos área no significa automáticamente menos producción, puesto que las mejoras en el control de plagas y el reemplazo de variedades que

arrojan más cosechas al año, aumentan el rendimiento por hectárea². En un plazo mayor, la evidencia del *efecto globo* es contundente: “Desde mediados de la década de los noventa se han batido todos los récords históricos de fumigación en Colombia... y en sólo tres años, entre 1996 y 1999, la superficie de tierra cultivada con coca creció casi 100%: las hectáreas totales pasaron de 68.280 a 120 mil. Más fumigación de cultivos ilícitos no ha sido equivalente a menor fabricación de drogas ilegales” (Tokatlián, 2000: 126).

Así las cosas, si entre 1998 y 2001 se intensificó la fumigación hasta un total de 254.783 hectáreas (Presidencia de la República, dnp, 2003: 34), es de suponer que el descenso registrado en los cultivos se debe más a un aumento en el rezago propio del *efecto globo* que a la efectividad real de la política.

• La ampliación del paraguas de la ilegalidad. El Consejo Nacional de Estupefacientes diferencia entre grandes (más de diez hectáreas), medianos (tres a diez hectáreas) y pequeños cultivadores (menos de tres hectáreas), pero la acción del Estado criminaliza al pequeño cultivador puesto que la ley (30 de 1986) no prevé un tratamiento diferencial, y puesto que la fumigación aérea difícilmente puede ser selectiva. Pese pues a que el programa de desarrollo alternativo establecido en 1992 ha intentado distinguir entre cultivos de distinto ta-

1. Informes periodísticos señalan que en Arauca existen unas ocho mil hectáreas de coca. *El Tiempo*, marzo 31 de 2003.

2. La variedad peruana tingo María produce seis cosechas al año y la variedad boliviana alcanza ocho en el mismo período.

maño, la política ha borrado los límites entre pequeños y grandes productores, de manera que el campesinado cocalero encuentra un protector en la guerrilla o autodefensa de la zona.

2. Zanahoria y garrote

a. La zanahoria

No todas las políticas antidrogas se orientan a reprimir la oferta. El menú incluye la búsqueda de alternativas económicas legales para la población vinculada a los cultivos ilícitos. Con ese propósito se iniciaron primero programas de sustitución de cultivos y más tarde unos más integrales de desarrollo alternativo. Pero existen al menos tres dificultades para que tales programas tengan éxito: i) es muy difícil hallar productos sustitutos que generen ingresos similares; ii) las áreas de cultivos ilícitos son en su mayoría de difícil acceso, lo cual dificulta la ya difícil comercialización que enfrentan los productos de la economía campesina; iii) aún si se encontraran productos de alto valor, el extraordinario margen de ganancias del narcotráfico le permite aumentar el precio pagado por las cosechas sin afectar seriamente las utilidades; esto es evidente si se considera que “la coca representa menos del 1% del precio callejero de la cocaína en los Estados Unidos y Europa” (Thoumi, 2002: 364).

No obstante, los programas de desarrollo alternativo cumplen un importante papel en recuperar la legitimidad del Estado, ya que buena parte del campesinado está dispuesta a abandonar los cultivos siempre que se le abran opciones diferentes: cultivar la droga trae violencia, desorganización familiar y múltiples dolores de cabeza que las comunidades campesinas conocen y preferirían ahorrarse.

b. El garrote

Los programas de fumigación masiva de los cultivos ilícitos tienen al menos tres aspectos debatibles:

- No es responsable continuar con la fumigación mientras persista duda acerca de los daños que causa en la salud humana, animal o ambiental.
- En todo caso, la falta de coordinación entre los planes de desarrollo alternativo y las acciones de fumigación alimenta el sentimiento de engaño entre los campesinos, y por tanto refuerza los argumentos a favor de la erradicación

manual, dado el carácter inevitablemente indiscriminado de la aspersión aérea.

• Pero, además, el carácter indiscriminado de las fumigaciones acarrea problemas jurídicos complejos. Por una parte, el código penal prevé penas de entre seis y doce años para quien tenga más de cien plantas sembradas; determinar si alguien posee esa cantidad supondría un peritazgo individualizado sobre cada parcela lo cual, por supuesto, no se cumple. Por otra parte, la fumigación no afecta sólo los bienes ilícitos, sino también algunos bienes *lícitos* del campesino, en contravía del precepto que limita la acción punitiva del Estado a decomisar o destruir los elementos relacionados con el delito.

E. Recomendaciones

Es necesario replantear las políticas antidrogas en función de su incidencia sobre el conflicto armado y lograr, *además*, mejores resultados en cuanto a la reducción del narcotráfico. Esto significa: i) que la prioridad de Colombia es poner fin al derramamiento de sangre; ii) que las políticas antidrogas deben enfocar su atención hacia las causas y no hacia los síntomas del problema; iii) que la comunidad internacional y en particular Estados Unidos deben enfrentarlo evitando el bumerán de los efectos perversos.

Por esas tres razones este Informe propone una gran alianza internacional, un *New Deal* en materia de drogas, que oriente los esfuerzos represivos contra los eslabones intermedios —donde se genera la mayor parte del valor agregado— y que promueva la reconstrucción del tejido social entre los campesinos vinculados o susceptibles de vincularse a la economía de los cultivos ilícitos.

I. Razón en lugar de prejuicios

El primer paso de ese *New Deal* sería mejorar sustancialmente las condiciones internacionales del diálogo, de modo que las políticas respondan mejor a las evaluaciones científicas sobre sus resultados. A pesar de los avances en el análisis del problema, “sorprende ver lo poco que las ciencias sociales han influido en las políticas contra las drogas en Estados Unidos” (Thoumi, 2002: 45).

Parecer haber tres prejuicios que obstaculizan una comprensión adecuada del fenómeno e impiden formular polí-



© Archivo El Tiempo

Foto 13.2 Erradicación voluntaria y manual de cultivos. La realizan indígenas guambianos para evitar las fumigaciones aéreas.

ticas eficaces. El primero surge del enfoque puritano de tolerancia cero en Estados Unidos; el segundo, de cierto cinismo en Colombia y otros países productores; y el tercero, de la subestimación de los costos sociales de la droga.

a. El prejuicio prohibicionista

El enfoque de tolerancia cero frente a las sustancias sicotrópicas —tan arraigado en Estados Unidos— surgió de intensas batallas ideológicas entre diferentes corrientes de la cultura política norteamericana. Las dos grandes tradiciones enfrentadas eran i) el realismo pragmático, cuya lógica es “pruébalo y si no funciona cámbialo”, y ii) el perfeccionismo moral de raíz religiosa, que inspiró numerosas cruzadas contra el vicio, mucho antes de declararse una “guerra” contra las drogas.

El triunfo de la tradición pragmática seguramente habría conducido a “un abordaje más científico, quizás más médico de la adicción”, en línea con “el profundo arraigo de valores que muchos americanos comparten sobre la importancia de la libre elección y su antipatía a la autoridad estatal” (Bertram, Blachman, *et al.*, 1996: 58).

La otra corriente, el perfeccionismo moral, se basa en la tradición puritana y alerta sobre la amenaza de que el consumo de narcóticos por parte principalmente de los inmigrantes y las minorías étnicas pueda debilitar los valores morales del pueblo americano. El tratamiento poco científico del tema de las drogas se debe a que, a diferencia de otras preocupaciones como el cigarrillo, los juegos de azar o la epidemia de sida, en la agenda estadounidense sobre narcóticos acabó prevaleciendo la tradición puritana. Dicho predominio resultó de juegos de poder y pugnas burocráticas durante la primera mitad del siglo xx, cuyo resultado fue crear un aparato represivo que a su vez se encarga de reforzar el prohibicionismo (Bertram, Blachman, *et al.*, 1996: 59).

b. El cinismo en el sur

En América Latina y en Colombia existen posiciones antagónicas al prohibicionismo estadounidense que resultan no ser menos dogmáticas ni menos prejuiciadas. “No han faltado quienes están orgullosos del éxito que Colombia ha tenido en la exportación de drogas ilegales, y concluyen que

la política estadounidense simplemente pretende desplazar a los países del Tercer Mundo de una de las pocas actividades económicas en las cuales han tenido éxito, para quedarse con todas las ganancias de ese tráfico ilícito” (López, 2002: 3).

Esta falacia cae por su propio peso. En primer lugar, porque la rentabilidad del negocio de las drogas se debe precisamente al hecho de que son prohibidas: es la política de Estados Unidos lo que crea enormes ganancias para el Tercer Mundo y no lo que reduce esas ganancias. Y en segundo lugar, porque Estados Unidos no sólo demanda drogas sino muchas otras cosas que Colombia, sin embargo, no le suministra porque no tiene las condiciones para hacerlo.

c. La subestimación del costo social de la droga

Entre muchos de los partidarios de “legalizar” la droga no parece haber conciencia suficiente sobre los daños sociales que acarrea su consumo. Dado en particular su carácter adictivo, el consumo de drogas “duras” aumenta el riesgo de conductas criminales, el de contaminación por vía intravenosa y el de episodios como abuso, suicidio, desintegración familiar, bajo rendimiento escolar y pérdida de productividad laboral (Collier, 2003: 32).

De allí que las propuestas de legalización a secas sean también un obstáculo para el tratamiento inteligente del problema. De hecho, la mayoría de las veces, estas propuestas se limitan a denunciar los daños del prohibicionismo, sin precisar qué tipo de restricciones se fijarían (edades mínimas, cantidad vendida, etc.) o cómo controlar los mercados paralelos al que administre el Estado.

Otra gran dificultad está en el orden de la *acción colectiva*. Aun si muchas personas en Estados Unidos fuesen partidarias de legalizar, los costos de participar en un movimiento organizado superan los costos del prohibicionismo, pues estos últimos se distribuyen entre muchas más personas. Por otra parte, la fuerza política de los partidarios de la represión es tal que muchos congresistas se niegan —incluso a contrapelo de sus convicciones— a apoyar otras alternativas por miedo a ser estigmatizados. Es una dificultad similar a la que afronta el control al porte de armas en ese país, que sin duda es la opción racional y sin embargo no se lleva a la práctica.

RECUADRO 13.3

Reducción de daños en la demanda y en la oferta

El Plan de Acción anexo a la *Declaración sobre principios rectores de la reducción de la demanda de drogas*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 2 de febrero de 2000, establece que los Estados miembros se comprometen a ofrecer “todo el espectro de servicios, incluida la reducción de las consecuencias perjudiciales para la sociedad y la salud del uso indebido de drogas”.

Esto refleja la conciencia generalizada de que atender el lado de la demanda es más que encarcelar a los consumidores, y ha dado pie a ciertas medidas de alivio, como despenalizar el uso de algunas sustancias, adoptar el principio de proporcionalidad en la aplicación de la ley o suministrar jeringas de forma gratuita.

Ese mismo avance, sin embargo, no se registra en lo que hace a la otra cara de la moneda. El aumento de las fumigaciones y la militarización del control sobre la oferta reflejan una tendencia represiva que no toma en cuenta un rasgo importante de la realidad: los productores también son víctimas de un problema cuyos costos recaen de manera desproporcionada sobre los consumidores, pero también sobre pequeños campesinos y comunidades indígenas.

Por razones de justicia y de eficacia, el lado de la oferta debería ser tratado con tanta flexibilidad como la demanda. Mientras el pequeño cultivador sea definido como un delincuente, no hay razón ni hay espacio para que el Estado dialogue con él, mucho menos para que le preste servicios o le ofrezca subsidios. Urge pues revisar las disposiciones internacionales, comenzando por la Convención de 1988. Lograr un consenso sobre este tema no será fácil. Sin embargo, como dice el Primer Informe Mundial de Drogas de la onu de 1997, “*las leyes —incluso las convenciones internacionales— no han sido escritas en piedra. Se pueden cambiar si la voluntad democrática de las naciones así lo desea*”.

* Fuente: Transnational Institute, 2003, *Agenda para Viena: cambio de rumbo*. Viena, Transnational Institute.

d. La opción racional

En suma, el prejuicio prohibicionista, el cinismo en el sur y las falencias de las propuestas de legalización, son escollos en la búsqueda de alternativas orientadas a *reducir el daño* causado por la producción, por el consumo y por las políticas vigentes.

El primer paso de un nuevo enfoque es aceptar el principio de realidad: no tiene sentido tratar de erradicar *completamente* un vicio que cultivan tantos individuos. Naciones Unidas estima que en el mundo hay cerca de 200 millones de personas que consumen drogas, de los cuales 163 mariguana y 20 está en Estados Unidos, país que abastece 50% de su propia demanda. La cocaína es consumida por 14 millones de personas, y 6,3 de ellas viven en ese país. El consumo de heroína va en aumento, especialmente entre los países de la antigua cortina de hierro. En el 2000, 4,3% de la población mundial mayor de 15 años consumía drogas. En 2001, esta proporción ascendió a 4,7% (unodc, 2003b).

La erradicación total de los cultivos parece también una quimera. El prohibicionismo, el efecto globo, las fracturas de la legalidad, las crisis rurales y la persistencia del consumo son factores que actuarán en distinta proporción e intensidad como causas estructurales en unos casos, y como detonantes en otros, de la decisión de plantar cultivos.

Ahora bien: si ni el consumo ni la producción pueden eliminarse, la opción racional y realista es *reducir al máximo los daños* derivados de uno y otra. Esto supone concentrar la atención en los eslabones medios de la cadena —provisión de insumos y precursores, manejo de rutas, distribución mayorista, lavado de activos— donde la eficacia es mayor porque se trata de actividades bajo control de unas pocas personas, mientras en los extremos de la cadena (siembras, consumo final) hay una gran dispersión de pequeños agentes cuya represión poco significa.

En el lado de la demanda, la reducción de daños significa morigerar las acciones punitivas sobre el consumo, acentuar los programas preventivos y ver al consumidor más como un enfermo que como un criminal (Recuadro 13.3). En el lado de la oferta, la reducción del daño significa más erradicación manual y menos fumigación aérea, más alternativas rentables para el colono o el campesino, más énfasis en la prevención y en el fortalecimiento del tejido social, más diferenciación entre el grande y el pequeño.

e. *La comisión binacional*

Para que las políticas se asienten sobre bases más realistas y más racionales, sería necesario un diálogo genuinamente renovado entre los países productores y los países consumidores. En el caso de Colombia, podría formarse una comisión binacional con Estados Unidos, integrada por los gobiernos, los organismos multilaterales, autoridades de las regiones productoras, dirigentes políticos y representantes de la sociedad civil. Esta Comisión tendría el mandato de diseñar una nueva alianza binacional, un *New Deal* sobre el problema de la droga —que interesa sobre todo a Estados Unidos— y *también* sobre el problema del conflicto que interesa sobre todo a Colombia.

2. Fortalecer el control policial de la demanda *in situ*

El tramo intermedio de la cadena del narcotráfico comienza por las redes de comercialización local. Este hecho implicaría que la acción punitiva se enfoque sobre los *caposy traquetos*, quienes adelantan el capital necesario para la siembra, y sobre los *chichipatos* o intermediarios locales. Disminuir la demanda local es condición necesaria para que el alza de los precios resultante del éxito en los programas de sustitución no conduzca al aumento de siembras en otras parcelas de la zona. La estrategia supone más coordinación entre la policía, el DAS y la Fiscalía, sobre todo en las labores de inteligencia; también supone escoger y entrenar más cuidadosamente al personal destinado a las zonas productoras, y controles más rigurosos para impedir la corrupción.

3. Fortalecer la interdicción aérea

La interdicción aérea tiene un impacto más fuerte sobre la oferta de droga que las fumigaciones, porque se trata de un producto procesado y porque no extiende el *paraguas de la ilegalidad*. Así lo prueba la experiencia exitosa del Perú, aunque ella también subraya la necesidad de mejorar los controles tecnológicos y los registros de tránsito legal.

4. Más acción internacional contra las mafias y sus redes

El intercambio de información y la cooperación judicial y policial tienen todavía mucho camino por recorrer, con mi-

ras a detectar y desmontar las rutas y las redes de aprovisionamiento de insumos, de armas y de lavado de activos (Capítulo 12).

5. Desmilitarizar la política contra las drogas

Por otra parte, en la perspectiva de reducción de daños en la esfera de la oferta, es recomendable desmilitarizar las políticas antidrogas. Esto porque la militarización, al hacer del campesino cocalero una suerte de *enemigo interno*, contribuye a ampliar el *paraguas de la ilegalidad* ya que mina la legitimidad del Estado. En este orden de idea, la comisión binacional podría estudiar la conveniencia de desmontar el Batallón Antinarcóticos adscrito a las Fuerzas Militares y trasladar los recursos a tareas de erradicación a cargo de la Policía Nacional.

6. Swaps de deuda por erradicación

Parte de la estrategia de cerrar la brecha de ilegalidad es avanzar hacia el reconocimiento pleno de la ciudadanía de los campesinos cocaleros. Éste pasa por concertar con ellos la erradicación manual de los cultivos y por pagarles los costos del proceso. A tal efecto la comunidad internacional y los organismos financieros abrirían cupos de sustitución de pago de servicio de deuda por erradicación manual de cultivos.

Para disminuir el riesgo de asignar mal los anteriores subsidios, habría que tener un censo previo de cultivos que adelantarían conjuntamente la nación, las secretarías de agricultura departamentales y las autoridades municipales. Los campesinos deberían comprometerse a reducir tanto el *número* de parcelas menores de tres hectáreas como el *total* del área sembrada. Lo primero para evitar que la siembra se traslade a una parcela vecina y lo segundo para que a cada campesino le interese que la región entera se libre de cultivos. El seguimiento de los acuerdos podría estar en cabeza de las secretarías de agricultura. El Estado no podría darse el lujo de incumplir puesto que minaría su legitimidad y daría más espacio a los grupos armados. En el caso de cultivos de tres hectáreas y más, la erradicación manual y mecánica no estaría supeditada a acuerdos, pero en cualquier caso no debería ser química.

RECUADRO 13.4

Recuperar la competitividad para el campo

Fabio Trujillo Benavides*

La agricultura tradicional perdió la competencia frente a los cultivos de coca y amapola. Pero no porque su cultivo sea tan buen negocio para el campesino como la gente cree. No. Es bueno para el intermediario, para el dueño del cristalizador, para el transportador, para quien la comercia, para todos, menos para el campesino. Por eso estamos convencidos de que al encontrar un mercado para los productos agrícolas de nuestras montañas, se lograría una agricultura competitiva contra la coca y la amapola.

Miremos por ejemplo que una piña en Puerto Asís (Putumayo) vale entre 800 y 1.000 pesos. Una piña importada de menor calidad vale 5 dólares en Washington. Una libra de tomate larga vida que producen los campesinos en los invernaderos de las altas montañas de Nariño o Cauca, cuesta en un supermercado de Washington 4 dólares. Las diferencias son abismales. De modo que si se le reconociera al campesino un precio

justo por su cosecha, como consecuencia de las buenas posibilidades de comercialización, se lograría devolver competitividad a la agricultura tradicional, lo que daría como resultado que ningún campesino volvería a cultivar ni coca ni amapola.

Necesitamos oportunidades de mercado y facilidades arancelarias. Con mínimas porciones de mercado se lograría satisfacer un alto porcentaje de población campesina. Colombia podría entrar a ser competitiva con otros mercados. Además, hay muchas más posibilidades de comercialización entre los dos países, posibilidades sin desarrollar y cuyo fin sería acabar los cultivos ilícitos por sustitución rentable. Se trataría de ventanas de mercado —que podrían llamarse ventanas de profundidad— para los campesinos cultivadores de esos cultivos.

* Secretario de Agricultura de Nariño.

7. Campaña de reubicación voluntaria y biodesarrollo alternativo

La erradicación tiene que ir acompañada por acciones directas de desarrollo humano y de consolidación de la legitimidad del Estado. Estas acciones deben diferenciarse según la vocación o aptitud de los suelos. Muchas de las zonas hoy bajo cultivo no soportarían desarrollos agrícolas o ganaderos. Para estas regiones ambientalmente frágiles valdría explorar dos tipos de medidas complementarias: reubicación voluntaria de población y regalías ambientales.

La primera alternativa será examinada con cierto detalle en el Capítulo 15. La segunda consiste en un estímulo económico a las comunidades asentadas en ecosistemas frágiles para que preserven el balance ambiental. Estas “regalías” podrían financiarse con cargo a la revisión del *US Aid Package*, de recursos nacionales hoy dedicados a la aspersión aérea, y de fondos previstos dentro de la estrategia de desarrollo en zonas de conflicto (Presidencia de la Repúbli-

ca, dnp, 2003: 44). Estos dineros serían administrados por la agencia gubernamental de desarrollo alternativo, con participación de las comunidades en la elección de prioridades y el seguimiento del gasto.

8. Sistema de información sobre *ventanas de mercado*

Los proyectos productivos que vengán a sustituir cultivos ilícitos deberían basarse sobre la capacidad organizada de los propios campesinos. Las cooperativas y otras formas del trabajo asociativo deberían pues hacerse cargo de tareas tocantes a la producción, la difusión de nuevas tecnologías, la adquisición de insumos y el mercadeo —especialmente en nichos especializados (productos orgánicos, productos con *sello de paz* y otros similares, ver Capítulo 11).

Pero la falta de acceso a los mercados dinámicos es el gran limitante a los esfuerzos de sustitución masiva (Fidamérica, 2001). Por eso es necesario encauzar los proyectos hacia *ventanas de mercado* que se vayan abriendo en los paí-

ses del norte o en las grandes ciudades. Apostarle a productos de ciclo largo (como decir palma africana), no sólo plantea el problema de generar ingresos en el entretanto sino que implica muy altos niveles de incertidumbre.

Para poder aprovechar las oportunidades cambiantes de los mercados dinámicos, sería preciso contar con un *sistema de información* que identifique rápidamente los lugares y períodos donde y cuando escasee determinado producto, de suerte que el campesino logre vender a los mejores precios (Recuadro 13.4). Este sistema debe informar a los productores y a los programas de apoyo técnico para ajustar los volúmenes, calidades, infraestructura y sistemas de almacenamiento, refrigeración o transporte. Debe también llevar la lista de productos en experimentación o mercadeo incipiente en los centros dinámicos, y hacer los correspondientes sondeos de factibilidad entre los productores colombianos.

Este sistema debería estar coordinado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y en particular por Proexport como entidad responsable de identificar e informar a los exportadores sobre nichos de mercado (*inteligencia de mercados*). Además de Proexport, el sistema debe contar con el Plan de Desarrollo Alternativo, el Ministerio de Agricultura y las secretarías de agricultura de los departamentos involucrados. Existen firmas especializadas en ofrecer este tipo de información. La cooperación internacional tendría un papel estelar en este punto, principiando por la fao, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos y su Servicio de Agricultura Extranjera.

9. Adecuación de las preferencias arancelarias andinas en Estados Unidos

La ley de preferencia comercial andina para la erradicación de narcóticos (atpdea), aprobada por el Congreso de Estados Unidos en 2002, podría incluir una exención arancelaria para productos certificados como provenientes de un programa de sustitución de cultivos. Si bien es cierto que las ventajas arancelarias sobre prendas de vestir, calzado, relojes, flores, cueros, polímeros, cerámicas, entre otros, contribuyen a fortalecer la economía legal de Colombia, no es menos cierto que su impacto *directo* sobre las zonas de cultivos ilícitos y sobre las oportunidades económicas para los campesinos de dichas zonas es prácticamente nulo.

10. Provisión no focalizada de los servicios sociales del desarrollo alternativo

Uno de los efectos perversos de la política antidrogas es el incentivo a las siembras que resulta de llevar auxilios del Estado hacia las zonas productoras pero no hacia aquellas que se encuentran libres de cultivos. Por eso —y por obvias razones de equidad— los programas sociales del gobierno tendrían que tener un radio de influencia más extenso.

En primer lugar se trataría de que iniciativas referentes a la droga misma, como serían aquellas cubiertas por los *swaps* o por las regalías ambientales, beneficien no sólo a las regiones productoras, sino a las zonas de riesgo o altamente vulnerables a la expansión de cultivos (por ejemplo, áreas de economía campesina en descomposición o áreas bajo intensa disputa armada).

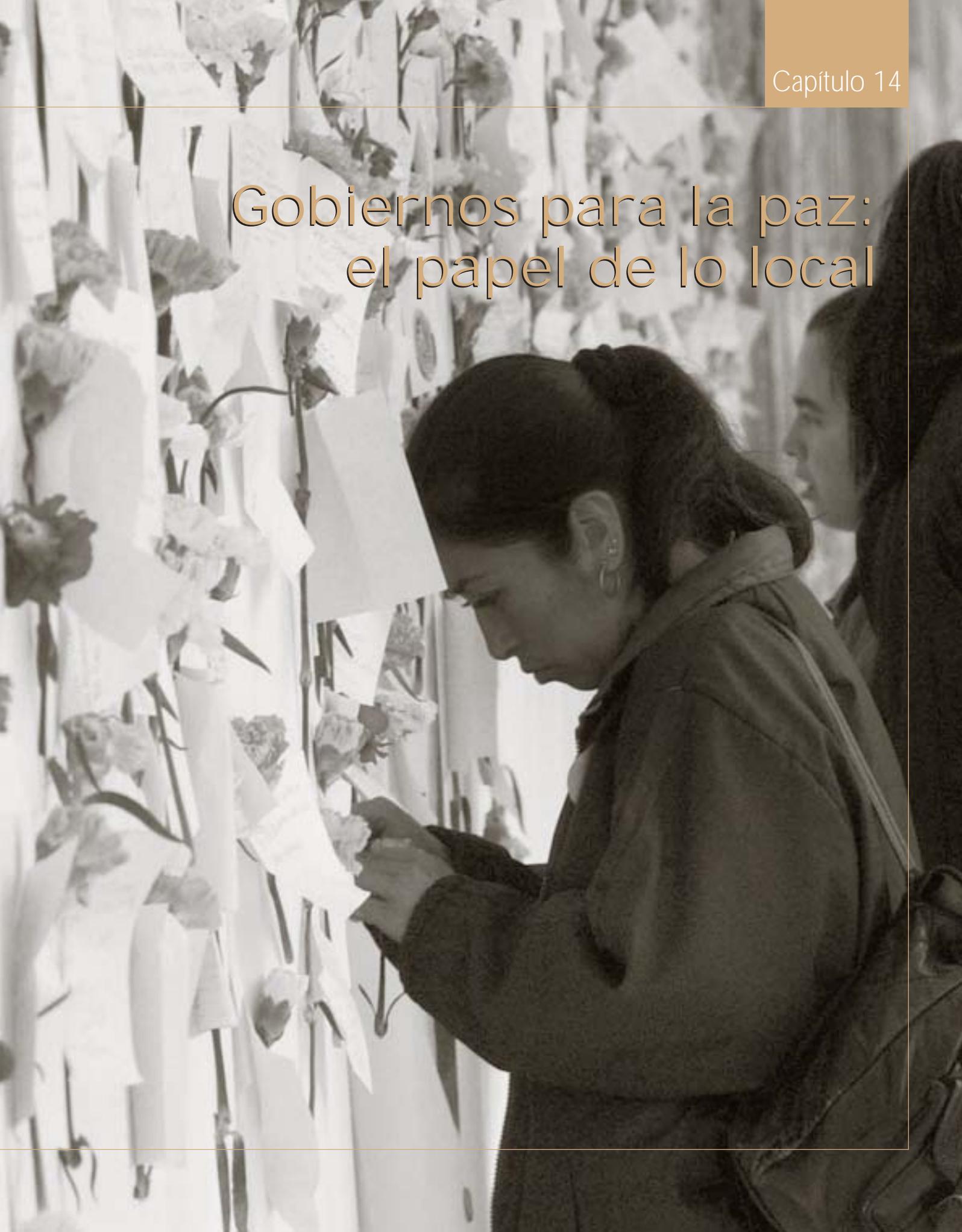
En segundo lugar se trataría de que los servicios sociales básicos que provee el Estado no discriminen en contra del campesino que está cumpliendo la ley. Esto en parte se lograr al amarrar los subsidios al descenso total del área sembrada más que al productor individual, y en parte se lograría al reubicar población hacia los polos de desarrollo alternativo que examinaremos en el Capítulo 15.

Bibliografía y referencias

- Bejarano, Ana María y Eduardo Pizarro (2001), “De la democracia restringida a la democracia asediada”, ponencia presentada para el seminario Advances and Setbacks in the Third Wave of Democratization in Latin America, Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, abril 23-24.
- Bertram, E., M. Blachman, K. Sharpe y P. Andreas (1996), *Drug War Politics. The Price of Denial*, Berkeley, Los Angeles y Londres, University of California Press.
- Bourguignon, Francois (1999), *Crime, Violence and Inequitable Development*, documento preparado para la Annual World Bank Conference on Developments Economics, Washington, D.C., abril 28-30.
- Brams, Steven J. (1998), *Theory of Moves*, Cambridge University Press.
- Collier, Paul (2000), *Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy*, Development Research Group, World Bank.
- (2003), *Civil War and Development Policy*, Policy Research Report, World Bank Group, borrador de discusión, febrero 7.
- De Rementería, Ibán (2001), *La guerra de las drogas: cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*, Bogotá, Editorial Planeta.
- dnp (2001), *El Plan Colombia*, en <http://www.dnp.gov.co>.
- Fidamerica (2001), *Acceso de campesinos pobres a mercados dinámicos*, en <http://www.fidamerica.cl/mercados>.
- García, Guillermo (2001), “Estrategia de desarrollo alternativo en Colombia”, en *Cultivos ilícitos en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes/ Compartir/ Undcp.
- Gómez Buendía, Hernando (1999), *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/ Colciencias.
- Kaldor, Mary (2001), *New and Old Wars—Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press.
- López Restrepo, Andrés (2002), “Por tu bien y sobre todo por el mío: fundamentos y altibajos del prohibicionismo estadounidense”, en *Análisis Político*, n° 46, mayo-agosto, Bogotá, iepri.
- North, Douglas (1994), “Desarrollo económico a través del tiempo”, en *Trimestre Económico*, volumen 244, n° 61, octubre-diciembre, México.
- Orduz, Rafael (2003), “Drogas por doquier”, en *El Espectador*, 19 de enero.
- Porter, Michael (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Vergara Editor.
- Presidencia de la República, dnp (2003), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo de Desarrollo 2002-2006*.
- Ramírez, María Clemencia (2001), *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia/ Colciencias.
- Reyes, Alejandro y Ana Lucía Gómez (1997), “Compras de tierras por narcotraficantes”, en *Drogas ilícitas en Colombia*, Bogotá, pnud/ dne/ Ariel Ciencia Política.
- Thoumi, Francisco (2002), *El imperio de la droga: Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*, Bogotá, iepri/ Editorial Planeta.
- Tokatlián, Juan Gabriel (2000), *Globalización, narcotráfico y violencia*, Bogotá, Editorial Norma.
- unodc (2003a), *Colombia: Coca Survey for 2002*, march preliminary report, Viena, UNODC.
- (2003b), *Global illicit drug trends*, Viena, UNODC.



Gobiernos para la paz: el papel de lo local



Agradecimientos

Colaboración: Fernando Bernal, Norma Gálvez y Alberto Maldonado. Aportes de: Gonzalo Agudelo, Alejandro Angulo (sj), Mauricio Archila, Darío Aristizábal, Henry Beltrán, José Luis Bociga, Freddy Díaz, Oswaldo Espinosa, Miyerlandi Fajardo, Juan Carlos González (sj), Hernando Hernández, Ana Lucía Hincapié, Alfredo Manrique, padre Joaquín Mayorga, Carlos Miguel Ortiz, Anette Pearson, Oswaldo Porras, Gloria Inés Ramírez, Juan Camilo Restrepo, Euser Rondón, Laura Rugeles, Nancy Tirado, Brian Traecy, Gilberto Toro y Fabio Velásquez. Recuadros: Francisco de Roux (sj) y Floro Tunubalá.

“D

icen que aquí el Estado no hace presencia pero en mi pueblo nosotros somos la presencia del Estado”, declaró al equipo del Informe el alcalde de un municipio nariñense. Su testimonio describe los avatares de la presencia y legitimidad del Estado en lo local, donde el conflicto armado tiene sus raíces.

La descentralización buscó aumentar la legitimidad del Estado en los niveles locales, mejorando la gobernabilidad local y aumentando el poder de las comunidades. Entre sus logros se destacan: i) descentralización de presupuestos; en 2003 será descentralizado 43% de los ingresos corrientes de la nación; en 1987 el porcentaje era de 18; ii) asignación de competencias a los municipios, en particular sobre salud, educación, saneamiento básico y equipamiento urbano; se incrementó el gasto social como proporción del pib y la cobertura de los servicios públicos básicos; iii) adopción de numerosos instrumentos formales de participación ciudadana; iv) mayor capacidad y nivel de preparación de los alcaldes y concejales, y v) ampliación de opciones políticas con el surgimiento de partidos y coaliciones independientes.

Sin embargo la descentralización como estrategia de paz no ha dado los resultados esperados. Los avances son más bien normativos y formales, y la gobernabilidad enfrenta obstáculos como: i) poca capacidad, legitimidad y transparencia institucional; ii) autonomía local restringida; iii) escaso apoyo y falta de coordinación entre los niveles de gobierno; iv) bajo sentido de lo público y comportamientos oportunistas; v) esporádica y poco efectiva participación ciudadana, y vi) casi inexistente rendición de cuentas.

Las políticas de la descentralización suelen formularse sin tener en cuenta el conflicto armado. Sin embargo la literatura internacional¹ sobre desarrollo humano subraya la im-

portancia de la gobernabilidad local para manejar y resolver conflictos violentos. También destaca el papel de la descentralización efectiva en el aumento de poder ciudadano y en la construcción de alianzas para enfrentar la violencia.

Este capítulo se ocupa del rol de los municipios en la solución del conflicto armado. Se divide en tres secciones: La sección A delimita el objeto de las propuestas y presenta la evidencia que sustenta la necesidad de fortalecer la gobernabilidad local. La sección B contiene recomendaciones en relación con las instituciones municipales. La sección C explora las acciones colectivas y su aporte a la disminución de la violencia.

A. Gobernabilidad local y violencia

I. Gobernabilidad

La gobernabilidad trasciende la capacidad administrativa. Es una manera de gobernar caracterizada por la cooperación y la interacción entre lo público y lo privado, dentro de redes de decisión mixta. Desde esta perspectiva, el Estado, más que un administrador, es un coordinador de la “cooperación interinstitucional”.

La gobernabilidad depende de dos factores: las características institucionales del Estado y los grados y formas de capital social o solidaridad ciudadana (Keefer, Snack, 2002). Las propuestas para fortalecer estos dos elementos son diferentes aunque están estrechamente interrelacionadas; las secciones B y C las analizan en detalle.

Este capítulo aborda la relación entre gobernabilidad y violencia en municipios pequeños. En las grandes ciudades la violencia no proviene tanto del conflicto armado cuanto

1. Véase UNDP (1999, 2001 y 2003), World Bank (1998) y Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1997).

del delito ordinario; además, estas urbes disponen de una variedad de instituciones y mecanismos propios para abordar el problema. Un ejemplo es la exitosa experiencia de Bogotá, basada en fortalecer y organizar las fuerzas de seguridad y justicia, en programas de cultura ciudadana y en atención a grupos vulnerables (Recuadro 7.4). En los municipios pequeños, los actores armados amenazan la gobernabilidad de tres maneras:

- **Atacan directamente al Estado y sus funcionarios.** Según la Federación Colombiana de Municipios, entre 1998 y 2002 fueron amenazados 554 funcionarios. Desde mediados de 2002, más de la mitad de los alcaldes y concejales han sido amenazados por las Farc. En 2003 van 22 concejales asesinados. Como también se recordará del Capítulo 5, entre 1997 y 2002 se produjeron 211 “tomas” de municipios, aunque el fenómeno ha disminuido notablemente en los últimos meses.

- **La presencia de actores armados inhibe la cooperación entre Estado y sociedad civil.** Estos grupos actúan como principales mediadores a través del clientelismo armado, lo que deslegitima al Estado.

- **El miedo y la desconfianza debilitan a la sociedad civil.** Las amenazas y el asesinato de líderes comunitarios desmotivan la organización y la participación ciudadana en la vida pública.

Frente a las amenazas de los armados los funcionarios locales y en particular los alcaldes, tienen tres opciones básicas, como sugieren los episodios del Recuadro 14.1:

- **Cooperar.** Esta estrategia puede disminuir los asesinatos y proteger la vida del alcalde pero entrega a los grupos armados parte del presupuesto y les permite proveer algunos bienes públicos como carreteras e infraestructura social. Esta opción se vuelve más difícil a medida que aumenta el número de territorios en disputa (Capítulo 2).

- **Enfrentarse.** Generalmente la estrategia de enfrentarse sólo es viable en centros urbanos que gozan de suficiente protección. Si el alcalde de un municipio pequeño se enfrenta suele verse forzado a despachar desde la capital del departamento.

- **Negociar.** Para cada acto administrativo se negocia con uno y otro grupo. Si el territorio está en disputa cabe la posibilidad de adoptar las mismas reglas de juego ante ambos bandos y de esta curiosa forma preservar una cierta “autonomía”.

La posibilidad de negociar o aun de enfrentarse aumenta cuando se dan uno o más de tres factores: i) el apoyo externo, es decir el soporte del gobierno nacional y departamental², municipios vecinos, el ejército o la policía³; ii) solidaridad ciudadana expresada en la organización y la capacidad para la acción colectiva, y iii) presencia de terceros que puedan dar legitimidad y poder al alcalde frente a los actores armados (una ong con reconocimiento nacional o internacional —como Brigadas de Paz en Barrancabermeja— la Iglesia u organismos internacionales).

La literatura sugiere que la buena gobernabilidad disminuye la violencia interétnica y las masacres (Easterly, 2001), y que la capacidad de resolver pacíficamente los conflictos depende de la calidad y confiabilidad de las instituciones públicas (World Bank, 1994). Por otra parte las fallas de gobernabilidad municipal pueden acentuar la permeabilidad local al conflicto armado (Capítulo 2).

2. Fallas institucionales y violencia

El municipio es la principal y a menudo la única presencia del Estado en las regiones en conflicto. Mientras no haya otra estrategia de apropiación sostenida del territorio por parte del Estado, los municipios son el Estado. Sin embargo entre los municipios más asediados por el conflicto, un número significativo presenta serias fallas de gobernabilidad. Éstos corresponden al conjunto de 209 “municipios vulnerables”, para los cuales se propone más adelante un régimen especial. Para su identificación se usaron dos índices: de gobernabilidad y de violencia.

El índice de gobernabilidad incluye variables de gestión fiscal, presencia estatal y calidad de vida. Su valor es penalizado si el alcalde es víctima de amenazas o asesinato. El in-

2. La Gobernación de Antioquia acompaña procesos de gobernabilidad local, como la Asamblea Constituyente de Társo, a través del Plan Congruente de Paz (Recuadro 14.4.)

3. Según alcaldes consultados, la policía afecta poco su decisión de negociar, enfrentarse o cooperar. Esto en parte se debe a que en muchos casos la policía tiene un papel más bien simbólico pues sus pocos efectivos resultan insuficientes para evitar un ataque.

RECUADRO 14.1

Alcaldes en medio del conflicto*

¡De aquí no me voy!

Veinte millones de pesos pedían los secuestradores por la liberación de su esposa. Y aunque dos meses después del plagio no había indicios sobre los captores, era casi imposible que no se tratase de guerrilleros *encampamentados* en la cordillera. ¿Cómo probarlo?

Las únicas pistas eran dos llamadas telefónicas realizadas por un mismo hombre y el repicar inconfundible del campanario del pueblo vecino que escuchó mientras lo conminaba a pagar el rescate. Guiado por el sentido común, supuso que las llamadas se originaron en la cabina de Telecom de aquel pueblo cercano.

Una decisión afortunada fue encargar a un niño vendedor de dulces que recolectara los recibos de pago que los usuarios abandonaban en las cabinas, el piso o en la cesta de la basura. Para su imaginación, resultaba muy fácil identificar llamadas atípicas, como las dirigidas a teléfonos celulares, por ejemplo.

El destino estaba de su lado porque comprobó que durante dos fines de semana consecutivos alguien llamó trece veces a un mismo teléfono celular. En su análisis, un simple campesino o habitante de un pueblo pobre y apartado no tenía con qué pagar esas llamadas. ¡Debería ser alguien con recursos y podría tratarse de un guerrillero que rendía cuentas a su jefe! ¿Sería aquel el celular del comandante del frente guerrillero? Una breve respuesta de quien contestara lo sacaría de dudas porque conocía la voz del comandante que, en dos oportunidades, lo había citado a una rendición de cuentas fiscales. Verificada la sospecha, se internó solo en la montaña, buscó el campamento y contactó al comandante.

—Sé que usted tiene aquí a mi mujer y vengo a que me la devuelva. No me lo niegue, porque yo, de aquí, no me voy —le

advirtió. A regañadientes, el sorprendido comandante reconoció el plagio y horas después se la entregó.

No lo hemos vuelto a ver por allá

—¿Qué hubo alcalde? —le dijo el hombre que se cruzó con él, en la Plaza de Bolívar de la capital del departamento—. ¡No lo hemos vuelto a ver por su pueblo —agregó. Entre perplejo y atemorizado, el funcionario apuró el paso, siguió de largo y atinó a responder:

—Bien, bien, gracias.

En ese momento ignoraba que, a partir de entonces, el hombre le saludaría sin falta cada semana, bajo la ceiba del parque principal de la ciudad, en donde buscó refugio para esquivar las extorsiones y amenazas de la guerrilla. En lo sucesivo, a cambio de su integridad personal y la de su familia, no tuvo más remedio que negociar el pago de comisiones y la asignación de los contratos a empresas protegidas por el comandante paramilitar de la región.

Y ustedes, ¿qué harían?

—¿Qué harían ustedes si los policías extorsionan a los cocales? —nos preguntó un alcalde dispuesto a denunciar los atropellos de un grupo de uniformados recién llegados a su municipio.

—Estoy desesperado. Los *raspachines* dicen que soy cómplice o cobarde porque han venido a contarme la verdad de las cosas, no he actuado y los abusos siguen.

—¿Y por qué no ha llamado al general de la policía en la capital del departamento?

—Me da pena decir esto, pero es la verdad: siento miedo de que los policías me la cobren.

—¿Hay alternativas?

—Pues vea. La semana pasada la secretaria de Gobierno y yo nos fuimos a pedirles ayuda a los guerrilleros porque con ellos la cosa es en serio, pero a mitad de camino nos arrepentimos porque caímos en cuenta de que meternos en ese cuento podría enredarnos más la pita.

* Fuente: Equipo del INDH 2003, en entrevistas con alcaldes entre octubre de 2002 y mayo de 2003. Por razones de seguridad se cambian los nombres, no se identifican los municipios y se omiten circunstancias.

¡Que mande uno solo!

“A mí no me importa quién mande o que ganen los paramilitares, la guerrilla o el ejército. Lo que a mí me importa es que, ¡por Dios, mande uno solo!”

Yo, peculo

Investigadores de este Informe conversaban desprevenidamente con algunos alcaldes sobre cómo se las arreglaban, en medio de las restricciones fiscales, para proveer seguridad en pequeños municipios afectados por el conflicto armado. Como la mayor parte de su presupuesto debe dedicarse a educación y salud, un alcalde relató que para defender al municipio de la guerrilla cobraba, por debajo de la mesa, una sobretasa del 10% a todos los contratos en estos sectores. Con esos recursos ha financiado durante dos años el sistema de sirenas veredales, personal de seguridad, teléfonos celulares y radios móviles.

—Todos peculamos, no hay de otra. La diferencia es que no peculo para mí sino para la comunidad —comentó—. Usted me dirá que el peculado es un delito. Lo sé. Reconozco que yo peculo. ¿Qué más puedo hacer?

¡Sáquenlo en la volqueta del municipio!

—Mientras charlo con ellos, ¡sáquenlo en la volqueta del municipio! —alcanzó a ordenar la alcaldesa.

Dicho eso, caminó con altivez hacia el centro del parque, ante la vista de todo el pueblo y mirando fijamente a tres paramilitares que vestidos de civil y con desfachatez habían llegado mancados (armados) a preguntar por un empleado de la Alcaldía, a quien hacía poco habían sindicado de ser colaborador de la guerrilla. Eran los mismos matones que de vereda en vereda habían eliminado a otros supuestos cómplices.

“Yo no sé de dónde saqué tanto valor. Sólo recuerdo que mientras llegaba al centro del parque le pedí ayuda a mi Dios y que cuando los tuve cara a cara, les dije: ¡Cómo se les ocurre matar a ese muchacho tan sano! Ellos me miraban, me miraban y me miraban... en silencio. Al darme cuenta de que estaban sorprendidos por mi actitud, me les envalentoné y me les fui acercando, sin quitarles la mirada. Y de pronto se me ocurrió preguntarles:

—¿Qué tal que a ustedes los fueran a masacrar aquí los guerrilleros y que yo como madre les rogara que les perdonaran sus vidas? A ustedes les gustaría, ¿cierto? —les insistí—. No dijeron, ni pío. Al rato, el que parecía mandar a los otros dos abrió la boca:

—Dígale a ese *man* que si no quiere problemas, se abra de aquí.

Pero en ese momento, ya el muchacho había salido oculto en la volqueta del municipio”.

dice de violencia toma en cuenta homicidios, masacres, desplazamiento forzado, presencia de grupos armados, presencia policial y acciones terroristas (anexos C y D)⁴.

Los municipios, y en particular los vulnerables, deben corregir siete grandes fallas institucionales que los hacen más permeables al conflicto:

a. Corrupción

En todos los niveles territoriales la corrupción tiene un impacto devastador sobre la gobernabilidad porque desacredita al Estado y disminuye los recursos públicos para la provisión de servicios sociales.

En términos de recursos perdidos, la corrupción a nivel municipal no es la más grave; pero en muchos sectores existe la percepción de que ese es el caso (Presidencia, Banco Mundial, 2000). A comienzos de 2003, 150 entidades territoriales estaban bajo investigación por mal manejo de regalías petroleras. Estos comportamientos son fuente de legitimación para los grupos armados.

b. Deslegitimación

La legitimidad de las instituciones municipales es condición necesaria de la gobernabilidad. Sin embargo las actuaciones de otros niveles de gobierno, en particular de la na-

Cuadro 14.1 Distribución, según categoría, del gasto total en justicia, seguridad y orden público del nivel municipal para 1998

Categoría	Municipios	Población	% del gasto total	Promedio por persona
Especial	5	11.230.000	84%	41,21 pesos
Sexta	559	8.931.800	1%	0,66 pesos

Fuente: DNP, 2001.

ción, tienden a deslegitimar al municipio. Bajo pretexto, precisamente, de que son corruptos o de que son incapaces, muchos programas nacionales o departamentales no toman en cuenta las opiniones y prioridades ni los esfuerzos de planeación y de ejecución de los municipios. Más aún, la ley 715 de 2001, columna vertebral del régimen territorial, deslegitima al pequeño municipio porque:

- Le permite anunciar inversiones por encima de sus posibilidades reales. En la mayoría de los casos, el municipio no puede disponer sino de un 17% del valor de las transferencias, más los escasos recursos propios, pues el resto está sujeto a destinación específica.

- La llamada “certificación”, que aumenta la autonomía financiera del municipio, depende de burocracias departamentales que en general procuran retener el control sobre los fondos.

- Reduce la capacidad del municipio para ofrecer incentivos, reubicar personal médico y docente, u ofrecerle protección frente a los armados.

c. Escasa injerencia y poca inversión en seguridad

En 1995 una encuesta a los alcaldes reveló que para la mayoría el objetivo prioritario de su gestión era disminuir los índices de violencia y de delincuencia común (dnp, 2001). En las cumbres de alcaldes suele oírse que la seguridad es el mayor problema de los municipios. Sin embargo el manejo del orden público está altamente centralizado, como explicó el Capítulo 7. La actual política de defensa y seguridad demo-

crática mantiene esta tendencia, aunque promueve la creación de consejos locales de seguridad para “la coordinación de la política (nacional) en sus áreas de jurisdicción” (Presidencia, Ministerio de Defensa, 2003: 16).

Según la ley 715 de 2001, del 17% de las transferencias que no se destinan a educación y salud, la municipalidad puede usar una parte para cubrir necesidades de orden público y seguridad ciudadana. En la práctica los municipios invierten en promedio 1,4% de sus ingresos en justicia, seguridad ciudadana y orden público. Este gasto se concentra en las ciudades. Como se aprecia en el Cuadro 14.1, hay un abismo entre los municipios de categoría especial (Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Barranquilla) y los municipios de 6ª categoría. Además, 77% de tales gastos se financia con recursos propios y no por transferencias.

Por otra parte los fondos de seguridad (municipales y departamentales) financiados con un impuesto de 5% sobre los contratos de construcción y mantenimiento de vías han tenido poco desarrollo. En centenares de municipios pequeños y lejanos no se han creado y no es viable hacerlo, si se considera que allí se invierte muy poco en construcción o mantenimiento de vías.

El Cuadro 14.2 muestra que los municipios vulnerables tienden a invertir menos en justicia y seguridad ciudadana. Esto se explica en parte porque las leyes 4 de 1991 y 60 de 1993 restringen el gasto permitido a la cofinanciación de la policía⁵, pero la policía ni siquiera hace presencia en muchos municipios.

5. La ley 60 describe el gasto en protección al ciudadano como aquel dirigido a “cofinanciar los servicios adicionales de policía en previo acuerdo con la nación”.

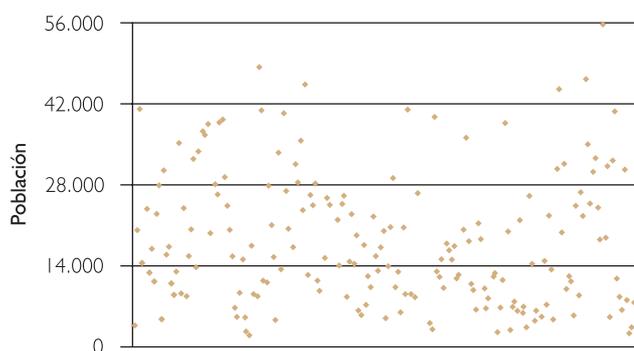
Cuadro 14.2 Gastos en seguridad ciudadana y justicia en los municipios “vulnerables”* (2001)

	Municipios	Gasto total anual	Por habitante
Municipios “vulnerables”	209	\$3.480.453.798	\$703
Grandes ciudades	6	\$41.649.835.000	\$ 3.015

Fuentes: DNP, 2002; INDH 2003.

* Municipios que combinan poca gobernabilidad y altos niveles de violencia. Véase la lista en el Anexo D.

Gráfico 14.1 Población en los municipios vulnerables



Fuente: Base de Datos INDH 2003 (Anexos C y D).

d. Participación ciudadana fragmentada

¿Es conveniente contar con 38 instancias o canales de participación ciudadana en un municipio de 7.500 habitantes? Cada ley sectorial o territorial ha creado su propio consejo, comité, junta o asociación. Esta dispersión normativa acentúa la fragmentación de la sociedad civil.

Las condiciones para participar en la vida pública local desalientan a los ciudadanos porque dependen en gran medida de la voluntad del alcalde de turno, porque son, en su mayoría, de carácter consultivo, porque están sujetas a normas rígidas y porque piden demasiados requisitos. El poco éxito de la revocatoria del mandato, el voto programático, los cabildos abiertos y otros mecanismos de democracia “directa” ilustran bien este punto (Velásquez, 2000).

e. Suministro de bienes públicos por parte de los grupos armados

Los grupos armados suministran bienes colectivos, particularmente seguridad y justicia (Capítulo 2). En respuesta, el Estado ha promovido los llamados mecanismos alternativos de solución de conflictos (masc), buena parte de los cuales depende de los gobiernos locales. Éstos han logrado resolver

conflictos y desencadenar dinámicas sociales constructivas (Medina, 2000). Sin embargo, la multiplicación de figuras ha creado un laberinto normativo que dificulta la gestión de los municipios, sobre todo de los más pequeños.

f. Fragmentación territorial

Muchos municipios pequeños están poco integrados a los ejes de la economía nacional o departamental. Sin embargo, ser pequeño no implica carecer de gobernabilidad, toda vez que i) muchos municipios nacieron a partir de identidades culturales y del querer popular, así que en términos de gobernabilidad su historia les da una ventaja indudable, y ii) en el municipio pequeño es más fácil crear confianza y ejercer la acción colectiva.

Pero ser pequeño también quiere decir que la violencia se sienta más. En Bogotá diez muertes pueden ser pocas pero en un pueblo de 2 mil habitantes son muchísimas. Además el municipio pequeño no genera economías de escala en la gestión. Del total de los municipios “vulnerables”⁶ 61% tiene menos de 20 mil habitantes (quinta y sexta categoría) y 41% tiene menos de 14 mil habitantes, mínimo exigido por la ley 617 de 2000 para poder constituirse como tal (Gráfico 14.1). Para el total del país esta cifra corresponde al 51% (Cua-

Cuadro 14.3 Municipios muy pequeños en algunos departamentos (2002)

Departamento	Municipios	Municipios con menos de 14.000 habitantes	% de municipios con menos de 14.000 habitantes
Antioquia	125	48	38,40
Bolívar	45	19	42,22
Boyacá	123	103	83,74
Cundinamarca	117	73	62,39
Chocó	31	20	64,52
Nariño	64	28	43,75
Valle	42	7	16,67
Pais	1098	561	51,09

Fuente: DNP/UDT.

dro 14.3). Otro aspecto de la fragmentación es la falta de incentivos para inducir las asociaciones entre municipios, y aun entre departamentos.

g. Debilidad de la instancia intermedia

El nivel intermedio entre las entidades territoriales y el Estado central debería coordinar, prestar asistencia técnica y desarrollar economías de escala. Pero el departamento está debilitado. El clientelismo, la corrupción, la limitada capacidad administrativa y técnica, y la falta de coordinación con los municipios y con el propio gobierno central, obstaculizan la gobernabilidad local (Recuadro 14. 2).

B. Mejorar la gobernabilidad: el lado institucional

De conformidad con el diagnóstico anterior, para fortalecer las instituciones estatales en el nivel municipal habría que actuar en cuatro frentes principales: i) lucha contra la corrupción, ii) adopción de un régimen especial para municipios vulnerables, iii) provisión del servicio público de justicia, y iv) acciones mancomunadas entre entidades territoriales.

I. Lucha contra la corrupción

Si bien este flagelo no depende sólo de fallas institucionales y desborda la esfera de lo municipal, cabría pensar en por lo menos tres acciones específicas desde las instituciones locales:

- Primera, atención especial a municipios vulnerables. Los programas anticorrupción deberían concentrarse en regiones donde una “mafia” se ha adueñado del aparato del estado (Capítulo 16), donde es alta la incidencia del “clientelismo armado” (Capítulo 12) o donde la gobernabilidad en general es baja. Dichos programas deberían ampliarse para incluir al menos cinco tipos de actividades: i) educación y sensibilización ciudadana; ii) educación y sensibilización de candidatos y dirigentes de partidos políticos; iii) fortalecimiento de las organizaciones sociales para el control de los recursos públicos; iv) promoción de mecanismos de veeduría y rendición de cuentas, y v) sistemas de información pública sobre ingresos y gastos municipales.

- Segunda, reforzar al departamento como instancia de articulación con la nación, para lo que se requiere mejorar su capacidad para ofrecer asistencia técnica y de control a los municipios. El departamento podría recopilar información y emitir alertas tempranas a los organismos centrales.

- Tercera, revisar el funcionamiento de las personerías municipales y, eventualmente, el de los entes que vengan a reemplazar las contralorías municipales, con el fin de evitar su burocratización y corrupción⁷.

7. La aprobación del referendo (ley 796 de enero 21 de 2003), modificado por la sentencia C-551 del 9 de julio de 2003, suprimiría las contralorías departamentales, distritales y municipales pero no las personerías. Si las personerías no son eliminadas, deberían centrarse en promoción y defensa de los derechos humanos y en el uso masivo de los MASC. Frente a la administración de justicia deberían limitarse a denunciar los actos contrarios al orden jurídico dejando a la Procuraduría las funciones de Ministerio Público en determinados procesos judiciales, y la facultad de sancionar disciplinariamente a funcionarios. Caso de aprobarse el referendo, la Contraloría General de la República debería vigilar los fiscos municipales a través de empresas colombianas escogidas mediante concursos de méritos. También convendría establecer que los juicios de responsabilidad fiscal se tramiten por la jurisdicción contencioso administrativa a solicitud de la Contraloría.

RECUADRO 14.2

Cauca: minga de gobernabilidad por un real Estado social de derecho

Taita Floro Alberto Tunubalá*

Las organizaciones sociales y la mayoría de los sectores políticos representados en la minga por el Cauca no sienten que existe en nuestro país un Estado democrático ni una nación colombiana multiétnica y pluricultural.

Su participación en los niveles municipal, departamental y en el legislativo nacional está dentro de la decisión de construirlos, apelando a la gobernabilidad local y regional como una de las herramientas principales. Pero los sectores dominantes en el país, en cambio de ver esto como una coincidencia y un lugar de encuentro y de construcción conjunta, han puesto un gran empeño para que nuestro esfuerzo no fructifique.

La relación entre gobierno nacional y gobierno del Cauca ha mostrado la contradicción entre dos alternativas de Estado y de nación diferentes, señalando claramente que no hay voluntad de cambio en quienes ostentan el poder en Colombia.

A continuación esbozaremos tres ejemplos de esta relación —erradicación de cultivos ilícitos, concertación de programas de desarrollo y tratamiento de la propuesta y movilización social—, que no pretenden dar cuenta de la situación pero sí dejar abierta la discusión de la problemática.

Erradicación de cultivos ilícitos

Después de procesos e iniciativas comunitarias de erradicación y sustitución de cultivos, de las comunidades paeces y guambianas durante toda la década del 90, las cuales fueron constantemente ignoradas por el Estado, el gobierno departamental presentó la propuesta de erradicación voluntaria, manual, concertada y articulada dentro de la puesta en marcha de planes de vida local y del plan alterno regional. Sabíamos que con nuestra capacidad comunitaria podíamos realizar una movilización social de grandes proporciones que nos permitiera dar solución a la problemática de estos cultivos, a la vez que construir una vida digna y un modelo propio en lo económico, social y cultural.

Para esta iniciativa no encontramos interlocución en el gobierno nacional del presidente Pastrana. Las diferentes instancias como dnp, fip y cne, están diseñadas, en el mejor de los casos, para realizar interlocución con las entidades territoriales sobre los programas definidos desde la estructura central y no sobre los que puedan surgir en las regiones. De ahí que la única interlocución posible era con el mismo presidente. Misión casi imposible, que llevó a enfocar la mayor parte de nuestros esfuerzos de gestión en la comunidad internacional. Mientras tanto el gobierno nacional ejercía su política de fumigar en las zonas de cultivo.

Cuando en el segundo semestre de 2001, luego de iniciado el proceso de la surcolombianidad, los gobernadores del sur de Colombia lograron entrevistarse con el presidente Pastrana sobre el tema, él sostuvo lo siguiente:

- Su política de fumigación no es contra los cultivos de minifundio, los cuales excluye explícitamente, sino contra los de grandes áreas.

- De manera inmediata se conformaría una comisión para mirar la categorización de los cultivos y la propuesta de los departamentos. Esa instancia estaba integrada por: vicepresidente de la república; Consejero de Seguridad, Gonzalo de Francisco; policía antinarcóticos y los seis gobernadores.

- Como resultado del trabajo en la comisión los gobernadores presentarían una propuesta sustitutiva a la fumigación. En esas reuniones, la decisión política del presidente quedó reducida a un mero enunciado, por la categorización técnica del director antinarcóticos avalada por el Consejero de Seguridad, en el sentido de que uno y otro minifundio, y más minifundios, conforman un área grande, y que por tanto la policía no podía ponerse a mirar si allí habían uno o varios propietarios. Con base en esa situación los gobernadores le propusieron al presidente: i) definir una metodología para, de manera inmediata, determinar sobre el terreno de los cultivos ilícitos de subsistencia o minifundio en Cauca y Nariño suspender la fumigación mientras se evaluaba acertadamente esta temática,

* Gobernador del Cauca.

e ii) iniciar, con las comunidades, acuerdos de erradicación voluntaria que contemplaran compromisos por parte de los gobiernos departamentales y municipales, de las comunidades y del gobierno nacional, para establecer desde el comienzo un cronograma de acciones y metas, así como un fondo de inversión para la sustitución dentro del marco del Plan Sur. El cronograma planteó un término de nueve semanas para reunirse con comunidades, organizaciones e instituciones, construyendo pactos de erradicación manual. La respuesta no se dio por parte del presidente y la comisión no fue convocada de nuevo. La Procuraduría abrió investigación disciplinaria al gobernador del Cauca por exigir la no fumigación sobre los cultivos y proponer, en cambio, su erradicación manual.

Concertación de programas de desarrollo

El Consejero de Seguridad retomó los diálogos con el Cauca por designación del presidente, para buscar un proceso de desarrollo socioeconómico que no estuviera ligado a sustitución o erradicación, aunque dentro del contexto de dar salida a esa problemática. Se decidió actuar en el piso térmico frío, por tanto, la gobernación citó a representantes de las comunidades ubicadas en la parte alta de la Cordillera Central.

Durante más de tres meses se trabajó una propuesta de seguridad alimentaria con el gobierno. La propuesta inicial de inversión tuvo cambios desde 100 mil millones de pesos hasta 45 mil millones, para terminar en 17 mil millones, implicando en cada ocasión desencuentros y concertaciones con las comunidades. La propuesta fue presentada al fip con el aval y decisión política de la Presidencia. Allí, después de varias sesiones y discusiones, se aprobó una inversión de 7 mil millones de pesos para el Cauca.

Cuando el gobierno departamental había realizado el proceso de reformulación de la propuesta de seguridad alimentaria, ajustándola al presupuesto aprobado, el fip le solicitó citar a los alcaldes. En la reunión, el fip aclaró que los recursos aprobados se seguían sosteniendo pero que no iban a ser para

seguridad alimentaria sino para infraestructura social, para lo cual cada municipio tendría una inversión promedio de 400 millones de pesos, los cuales serían contratados directamente desde Bogotá. Los alcaldes manifestaron su inconformidad y exigieron que los recursos llegaran a través de la gobernación. El funcionario encargado dejó escapar la infidencia de que algunos de los congresistas del Cauca habían presionado para que no se realizara el programa de seguridad alimentaria sino que se repartieran los recursos de manera que se le pudiera dar un manejo como cupos regionales (auxilios parlamentarios).

Finalmente, en el gobierno del presidente Pastrana al fin no se hizo la inversión. En el consejo comunal de gobierno del presidente Uribe, en Popayán, se mostró al Cauca como uno de los departamentos que más se habían beneficiado de las infraestructuras fip en el primer año de mandato. El proyecto de seguridad alimentaria sigue radicado en el fip y en el dnp como constancia histórica del diálogo institucional de sordos y demás gajes de nuestra democracia.

Tratamiento de la protesta y movilización social

Para el gobierno departamental del Cauca la preservación de este derecho constitucional es básico para avanzar en la construcción del Estado social de derecho. En una situación de agudización del conflicto armado, la no criminalización de la lucha social, el respeto a las organizaciones y dinámicas sociales, son la única garantía de que la solución del mismo avance hacia la democracia y no hacia el autoritarismo de derecha o de izquierda.

Para el paro agrario del 16 de septiembre de 2002 se realizaron previamente reuniones con el gobierno nacional (vice-ministro del Interior), del gobierno departamental, de la fuerza pública y de las organizaciones sociales. En estas reuniones se presentaron indicios de que el paro estaba apoyado o promovido en algunas zonas por la guerrilla; para el gobierno departamental era claro que si bien esta situa-

ción se podía estar presentando, ello no desautorizaba a las organizaciones y comunidades que planteaban movilizarse en torno a las políticas agrarias.

Durante el desarrollo de la movilización la fuerza pública impidió el paso de las comunidades que se dirigían a los sitios definidos de concentración, en varios puntos del Cauca; a la vez que no permitió el paso a estos sitios de comida y de atención en salud. La comisión internacional que hacía veeduría de la situación fue acusada de intervenir en asuntos internos.

Cronología de un conflicto

Septiembre 16 a 19. Permanentes consejos de seguridad. El gobierno departamental, junto con la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, insistían en que no estaban de acuerdo con las medidas adoptadas, requiriendo a la fuerza pública coordinarse con la gobernación del Cauca como jefatura de orden público en la entidad territorial. Por fin después de muchas vueltas, quedó claro que la fuerza pública estaba recibiendo órdenes directas del gobierno nacional a través del ministro del Interior y que la gobernación ya no tenía decisión sobre esta situación.

Septiembre 18 a 19. En varias ocasiones, en lapsos de más de una hora hubo intercambio entre el ministro del Interior y el gobernador del Cauca, vía telefónica. El ministro dejó claro que no iba a cambiar las medidas. Como el consejo de seguridad había avalado la ida del gobernador a dialogar con los movilizados, el ministro no la desautorizó aunque mostró su desacuerdo. El gobernador del Cauca clarificó la actuación de la comisión de veeduría internacional ante la Fiscalía, el ministerio del Interior y el das, lo cual permitió que no fuera expulsada del país como ocurrió con comisiones similares en otros departamentos.

Septiembre 20. Diálogo del gobernador con movilizados en el resguardo de La María. Explicaron que no estaban tomando la vía ni lo tenían previsto, sino que había sido impedido su avance por la fuerza pública y por ello se habían ubicado en el resguardo con permiso del cabildo.

Igualmente en otras partes del Cauca la movilización había sido impedida. Presentaron las peticiones del pliego agrario y pidieron que el ministro del Interior recibiera a la comisión

nacional en su despacho. Hubo diálogo telefónico gobernador-ministro; este último señaló que ya había expresado a una comisión que recibió en su despacho, su disposición a resolver sus inquietudes por medio de mecanismos previstos por la Constitución como derechos de petición, para lo cual no se necesitaban movilizaciones; que en todo caso podía dialogar con una comisión del Cauca en la siguiente semana, cuando no existiera la presión de una movilización o de una posible toma de vía o acción de hecho.

Los movilizados regresaron a sus comunidades el día sábado 21, expresando que ya sabían que con este gobierno no se podía dialogar y que nadie garantizaba el derecho a la movilización. A la siguiente semana solicitaron cita con el ministro, pero no fue posible concretarla.

A las pocas semanas el presidente Uribe programó un consejo de seguridad en Popayán, al cual fueron convocados, además de sus integrantes —gobernador, fuerza pública y organismos de seguridad, Procuraduría y Fiscalía)—, el alcalde de Popayán, representantes de los gremios económicos, algunos parlamentarios caucanos, alcaldes y personeros.

En dicha reunión la ministra de Defensa sostuvo que el gobernador del Cauca, durante el paro agrario, había dejado solo al gobierno nacional. En opinión del gobernador, fueron él y los organismos de control quienes se quedaron solos en la defensa de las garantías constitucionales y además desconocidos en sus funciones y mandatos.

En sentencia posterior sobre las zonas de rehabilitación y consolidación, pero aplicable también a este caso, la Corte Constitucional declara inexecutable la disposición por medio de la cual el ministro del Interior puede asumir el control del orden público en un departamento, pues la Constitución señala claramente que ello es función del gobernador, ratificada por el mandato que le han dado los ciudadanos con el voto.

El presidente Uribe sabe de la difícil relación. Por ello ha establecido una gerencia de apoyo para el Cauca. Aún es temprano para saber si ella va a asegurar una interlocución real con la región y un trabajo mancomunado en procura de construir país desde el Cauca; en todo caso el suscrito como gobernador del Cauca, aboga por que así sea.

Cuadro 14.4 Resumen de las competencias en el régimen especial para municipios vulnerables

Competencias	Planeación	Ejecución
Nación	Política nacional, asesoría, distribución de los recursos, dictar normas científicas, técnicas y administrativas, monitoreo nacional incluyendo recolección, sistematización y análisis de datos	Certificar los municipios.
Departamento	Monitoreo, coordinación, asistencia técnica, mecanismos de ejecución, centros de reclusión	Salud, educación y todas las demás competencias, incluyendo los MASC que no están a cargo del municipio
Municipio	Seguridad ciudadana, MASC, empleo, servicios públicos, vivienda, sector agropecuario, transporte, materia ambiental, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres, desarrollo empresarial e industrial, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional y restaurantes escolares.	Seguridad ciudadana, MASC y atención a población vulnerable y víctimas de la violencia. Salud y educación (si se encuentra certificado)

Fuente: INDH, 2003.

2. Régimen especial para municipios vulnerables

Este régimen vendría a ser el reconocimiento de que los municipios pequeños, con escaso desarrollo institucional y duramente golpeados por el conflicto armado no pueden seguir funcionando como si en Colombia reinara la paz. El régimen es de *excepción* porque suspendería la vigencia de algunas leyes en esos municipios. Sería *temporal*, mientras lo exijan las circunstancias concretas de cada localidad y *flexible* según cambien esas circunstancias.

Un punto sensible sería por supuesto la escogencia de los municipios sujetos a este régimen. Desde el punto de vista técnico, sin embargo, se trataría de precisar los criterios de clasificación y de aplicarlos a una base de datos confiable y actualizada, como el dnp lo hace ya en otras varias materias sensitivas. El Dane suministraría los datos y la lista debería ser revisada a intervalos regulares.

A título de ilustración, y como atrás se indicó, se identifican 209 municipios “vulnerables”, vale decir, con los más altos índices de violencia y los indicadores más pobres de gobernabilidad. También se identificaron los diez municipios en condición de extrema vulnerabilidad: Arauquita (Arauca), Fundación (Magdalena), El Playón (Santander), Teorama (Norte de Santander), Morales, La Vega, La Sierra y Cajibío (Cauca), Cartagena del Chairá (Caquetá) y Socotá (Boyacá).

El régimen especial incluiría cuatro tipos de medidas de excepción:

a. Competencias, financiación y gastos

La idea central es simple: que el municipio tenga real capacidad de acción frente a los problemas que le plantea el conflicto armado (formación de frentes de seguridad local, sistemas de comunicación y alerta temprana, prevención de reclutamiento y atención a desplazados). Que, en este contexto, el departamento se encargue con seriedad de la asistencia técnica, el seguimiento y el desarrollo de actividades e inversiones conjuntas, acordes con el plan de desarrollo municipal. Que la nación facilite, estimule y ayude a financiar este esfuerzo.

Así, los planes de desarrollo municipal serían ejecutados entre los varios niveles de gobierno. Sin disminuir sino antes aumentando el presupuesto para cada municipio, el departamento se encargaría del monitoreo, la coordinación, la asistencia técnica y buena parte de los mecanismos de ejecución. El municipio se dedicaría a ejecutar acciones en materia de seguridad ciudadana, atención a grupos vulnerables y víctimas de la violencia, y al uso de los siguientes masc: *conciliadores en equidad*, *jueces de paz* y *comisarios de familia*. La certificación de un municipio según los actuales criterios dependería exclusivamente del dnp, independientemente del tamaño del municipio (Cuadro 14.4.).

La financiación del régimen especial se garantizaría de dos maneras:

- Con un incremento del 5% en las transferencias del Sistema General de Participaciones. Para el 2003 —y sobre

la base de nuestros 209 municipios— esto significaría una inversión promedio adicional de unos 168 millones de pesos por municipio.

- Los fondos de seguridad podrían financiar algunas de las actividades a ser ejecutadas por el municipio. Los fondos deberían ser manejados por los consejos locales de seguridad que propone la Política de Defensa y Seguridad Democrática. El impuesto del 5% sobre la construcción y el mantenimiento de vías podría ser recaudado por la Dian; el monto recaudado sería distribuido entre los municipios del régimen según el nivel de violencia, calculada por tasa de homicidios.

b. Participación

En un “municipio vulnerable” es primordial fortalecer los mecanismos de participación ciudadana. Ésta debe ser relevante y efectiva. En los municipios del régimen especial podría establecerse un comité ciudadano coordinador inspirado en la idea del comité municipal de integración y desarrollo de la comunidad (decreto 0646 de 002), como único espacio formal de decisión ciudadana⁸.

El comité estaría integrado por un representante de cada junta de acción comunal y un representante de cada uno de los consejos sectoriales municipales de participación existentes, y tendría las siguientes funciones: i) promover debates públicos sobre los planes de gobierno de los candidatos y entregar a éstos el resultado de dichos debates; ii) promover debates públicos sobre los proyectos de planes de desarrollo y presentar los resultados al concejo municipal; iii) nombrar al personero municipal; iv) proponer los candidatos para *conciliadores en equidad* y *jueces de paz*; v) solicitar informes periódicos al ejecutivo (municipal y departamental); vi) formular observaciones sobre el avance del plan de desarrollo, y vii) proponer, mediante votación calificada, la revocatoria popular del mandato del alcalde o de los concejales. El municipio debe financiar las reuniones del comité y la difusión de sus puntos de vista.

c. Supervisión y acompañamiento

Los departamentos deben proveer asistencia técnica, efectuar el seguimiento e informar continuamente al dnp sobre el avance en la ejecución de los proyectos. En caso de no cumplir con estas tareas, cabría pensar en sanciones financieras al departamento y en encomendar tales funciones al Ministerio del Interior y Justicia.

d. Coordinación de la acción estatal

Los departamentos liderarían una instancia de coordinación especial para los municipios incluidos en el régimen. Esta instancia concertaría esfuerzos entre los gobiernos nacional, departamental y municipal, con apoyo y participación activa de la cooperación internacional, las asociaciones de municipios, las cámaras de comercio y otras instituciones de la sociedad civil.

3. Servicios alternativos de justicia

Dada la especial importancia que de cara al conflicto armado tiene la prestación de los servicios de justicia, y para reducir la dispersión de competencias, urge definir los masc a cargo de los municipios y asegurar su adecuada financiación.

Los municipios deberían limitarse a los *conciliadores en equidad*, los *jueces de paz* y los *comisarios de familia*. Los demás mecanismos deberían quedar a cargo de la nación. Además habría de reformarse la ley 715 de 2001 para que hasta 50% de los recursos de libre destinación del municipio puedan ser destinados a estos tres mecanismos, según conste en los respectivos planes locales de desarrollo. El gobierno crearía un fondo nacional de justicia para apoyar estas actividades, quizá con apoyo del bid y de la aid, que ya vienen trabajando en el sector.

Los municipios tendrían que hacer el esfuerzo de educar a la población sobre la existencia, usos y ventajas de los

8. El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 propone simplificar y reducir el número de comités y consejos en el nivel local, aunque no alude a un régimen especial (Presidencia de la República, 2003: 190).



© Carlos Lozano / El Tiempo, Cali

Foto 14.2 Habitantes de Jambal, Cauca, expidieron una resolución para controlar el ingreso y salida de personas en el municipio.

RECUADRO 14.3

No a la eutanasia de los municipios*

Según el senador Rodrigo Rivera, para liberar a los municipios más pequeños o a los afectados por el conflicto del “peaje” que les imponen el gobierno nacional y los actores armados, existen opciones distintas a la eutanasia municipal propuesta por la administración Pastrana. Por ejemplo: i) establecer normas diferenciadas para departamentos y municipios; ii) flexibilizar las condiciones para la creación de municipios, pero con carga administrativa ligera; iii) fortalecer la autonomía política, administrativa y electoral; iv) permitirles a las comunidades autogestionar sus propios asuntos, sin amarrarse a las leyes centralistas y sin pagar los costos impuestos indefectiblemente por ellas.

Las instituciones políticas del Estado tienen la responsabilidad de dominar el territorio, de explotar los recursos naturales y de abarcar a toda la población. Sin embargo, en un país grande como el nuestro y con regiones claramente diferenciadas, se ha adoptado un esquema centralista, a nuestro juicio, equivocado. Hoy tenemos más territorio que población y más población que gobierno.

La solución está en darles mayor autonomía y confiar en que los liderazgos regionales desaten acciones creativas. Esto exige renunciar al prejuicio de que el liderazgo es corrupto en

las regiones e impoluto en la capital de la República. El prejuicio supone que la corrupción se lava con las aguas del centralismo y que, de la noche a la mañana, los líderes regionales traídos a Bogotá se vuelven aptos, eficientes y honrados.

La solución también está en estimular la competencia regional y la autonomía de los departamentos. Es un paso necesario para la explotación adecuada de los recursos naturales y el uso del suelo sin desconocer la frontera agrícola. Con este tipo de decisiones se puede lograr un equilibrio entre territorio, nación e instituciones políticas. El logro de la paz y de una mejor gobernabilidad dependen de la capacidad de superar el estado de minusvalía del esquema político y del reconocimiento pleno de los esfuerzos de la provincia para lograr mayores niveles de autonomía territorial.

* El senador Rivera profundizó en este asunto durante el Seminario internacional de la descentralización en Colombia, mayo 6 y 7 de 2002. Consultar memorias en el tomo IV, publicado por PNUD, ACC, GTZ, Fonade, pp. 147-150.

mas. También se harían cargo de canalizar o remitir las demandas de justicia a la instancia más adecuada; donde no existan *Casas de Justicia*, este servicio dependería de que el Ministerio adelante un programa especial de capacitación de funcionarios municipales. Por lo demás, la nación deberá hacerse cargo de la formación de *jueces de pazy conciliadores en equidad*.

4. Acciones mancomunadas entre entidades territoriales

De los diálogos y talleres con autoridades y expertos del orden nacional, departamental y municipal, el equipo coor-

dinador del Informe concluyó que habría tres líneas de actuación más promisorias a este respecto:

- Los fondos nacionales —como el Fondo Nacional de Regalías— y la cooperación internacional deberían dar prioridad y asignar un porcentaje adicional a proyectos presentados por asociaciones de municipios. El criterio debe ser la ejecución conjunta entre los varios entes territoriales, no apenas la presentación conjunta de la solicitud para ser ejecutada por separado.

- La nación, y más aún el departamento, deben apoyar a las asociaciones de municipios. Experiencias recientes en Meta, Caldas o Tolima muestran cómo puede concretarse este apoyo y cómo en efecto ayuda al éxito de los progra-

mas. La gobernación debería financiar al menos un funcionario escogido por cada asociación de municipios dentro del departamento para que sirva de enlace y provea asistencia técnica.

- Suspender la creación de nuevos municipios para contener la fragmentación territorial. Esto incluye congelar la excepción de la ley 617 que permite a las asambleas departamentales elevar a municipios los corregimientos creados antes de 1991 y ubicados en zonas de frontera. Tales zonas de frontera en realidad no se protegen ni se consolidan con la creación de un municipio.

En seguimiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial, el gobierno nacional podría formar un grupo especial de negociación para explorar y sugerir fórmulas que ayuden a adecuar la geografía de los municipios a las realidades del conflicto armado. En cada departamento habría un espacio de conversación que permita encontrar la estructura más adecuada para cada territorio. Son varias las opciones que podrían considerarse, y ellas podrían aplicarse en forma diferencial u homogénea:

- Fusión voluntaria de municipios. Para facilitar estas uniones podría ofrecerse un incentivo financiero (aumento del monto de las transferencias o mayores facilidades para certificarse). El esfuerzo estaría dirigido a los municipios con menos de 14 mil habitantes y debería iniciarse con un análisis sobre los casi cien municipios creados entre 1985 y 2001. La comisión mencionada establecería las normas para estas fusiones, pues hasta ahora no han sido reglamentadas.

- Algunos municipios pueden convertirse en centros de planeación o ejecución de proyectos, con el propósito de generar y aprovechar economías a escala o bien cada municipio puede encargarse de las obras o actividades referentes a un sector determinado (salud, vías, etcétera). La entidad ejecutora deberá seguir las prioridades de los planes de desarrollo y rendir cuentas a la ciudadanía. El municipio funcionaría entonces con una estructura administrativa reducida.

- Otra opción —paradójicamente distinta de las anteriores— sería *multiplicar* el número de municipios pero *simplificar* drásticamente su estructura: alcaldes, concejales e incluso funcionarios *ad honorem* o de dedicación parcial y donde el énfasis se haga en fortalecer los espacios democráticos locales (Recuadro 14.3).

C. Mejorar la gobernabilidad: el lado comunitario

Como se dijo al comienzo del capítulo, la gobernabilidad no depende sólo del gobierno sino también del tejido comunitario. En el caso específico de la violencia, hay gentes en Colombia que se organizan para responder y prevenir los horrores de la guerra. ¿Cómo se dan e impulsan esas acciones colectivas? Experiencias como aquellas reseñadas en el Recuadro 14.4 permiten ensayar una respuesta: la de las comunidades indígenas del Cauca, la del movimiento cívico de Mogotes (Santander), el de Pensilvania (Caldas) y el de la Asociación de Municipios del Alto Ariari (Meta). Estos procesos han sido cruciales para fortalecer la gobernabilidad, salvar vidas y humanizar el conflicto. Lo lograron a través de mecanismos como “negociaciones” regionales para propiciar retornos, acuerdos humanitarios o apertura de vías, organizar la resistencia civil, evitar tomas o sensibilizar y organizar la población para su seguridad. Estas experiencias tienen similitudes y diferencias:

- Son similares porque surgieron como movimientos de defensa contra la violencia y lograron reducirla y prevenirla, transformando la tradición y la historia reciente de sus regiones, y promoviendo movimientos sociales, instituciones novedosas, y la unión de la sociedad civil.

- Son diferentes porque están en regiones diversas y tuvieron dinámicas, tipos de liderazgos, grados de desarrollo y resultados variados.

I. Cinco claves para el éxito

a. Identidad y cohesión social

La cultura, la historia, la religión, son claves de la identidad, la confianza y la cooperación dentro de los movimientos de acción colectiva. Así, el territorio es un todo con significado político. Por eso, las disputas territoriales entre los grupos armados amenazan el futuro de las poblaciones, en tanto su vida social, cultural y política está íntimamente ligada a su territorio.

b. Liderazgos innovadores

Los movimientos suelen contar con el liderazgo de una o varias instituciones que han convocado a la ciudadanía, y

RECUADRO 14.4

Cinco experiencias de acción colectiva local y regional frente a la violencia*

Proyecto Nasa: creatividad, autonomía y coraje

En lengua indígena náez, *Nasa* quiere decir “ser viviente”. Tal es el nombre del proyecto comunitario impulsado desde hace veinte años por los 70 mil pobladores de los cabildos de Toribío, Caldono y Jambaló, en el norte del Cauca.

Convencidos de que sin autonomía no hay paz firme y duradera, estos pueblos ejercitan la democracia participativa, recrean sus tradiciones y valores, consolidan sus organizaciones, luchan por la autonomía en las 190 mil hectáreas de su territorio y no admiten la neutralidad ante los grupos armados. Consideran que ser neutral es un acto de cobardía. Sin autonomía y siendo neutrales estarían condenados a perder su cosmovisión del mundo, su cultura y su patrimonio.

En grupos de veinte, cincuenta, cien o más personas, la comunidad Nasa se ha parado frente a los comandantes de grupos armados para repudiar los asesinatos de miembros de la comunidad o para explicarles el valor de su autonomía. Aunque los grupos armados los consideran voceros de intereses minoritarios locales, son ellos quienes, por lo general, solucionan todas las necesidades básicas de las comunidades.

No por capricho o ambición personal se postulan los nombres de los gobernantes. Sólo una asamblea de hombres y mujeres Nasa escoge los candidatos a las alcaldías de Toribío, Tacueyó, Jambaló, Miranda, Corinto, Caldoso, San Francisco o Santander de Quilichao. Sólo las asambleas comuneras proclaman a quienes han de guiar la vida en catorce resguardos y deciden cómo distribuir los recursos del presupuesto.

En defensa de la autonomía y por cuenta de la resistencia a los grupos armados, varios paeces han sido asesinados. Pero ante esos crímenes y presiones armadas que generan mucho dolor y sufrimiento, las comunidades Nasa perseveran, segu-

ras de que el rumbo de su proyecto es, ha sido y será el adecuado para superar el conflicto, consolidar la paz y garantizar la autonomía en sus territorios.

El pueblo soberano de Mogotes

El asalto del eIn a Mogotes —durante el cual murieron dos funcionarios y el alcalde fue secuestrado por la guerrilla para ser “juzgado” por presunta corrupción— antes que intimidar a los pobladores, consolidó un proceso de organización comunitaria que estaba en gestación.

Primero, participaron en marchas y vigiliadas de oración, lideradas por la Iglesia, exigiendo la liberación del alcalde y su juzgamiento conforme a derecho. Logrado el retorno del funcionario, impulsaron la revocatoria de su mandato y el llamado a elecciones, al tiempo que se declararon en Asamblea Municipal Constituyente y redactaron, participativamente, un plan de desarrollo que se convirtió en carta de navegación para las nuevas autoridades y para el Concejo municipal.

En la Asamblea —dirigida por una presidencia tripartita— participan mensualmente delegados sectoriales de la cabecera municipal y de las veredas, la mayoría de estos últimos en representación de dos mil grupos eclesiales de base. Existe un comité operativo integrado por los presidentes colegiados, los responsables de comisiones temáticas y un grupo asesor externo. La Asamblea no suplanta a la administración, pero sí es su control político y su socia natural.

La Asamblea trabaja con base en una propuesta metodológica de acción no violenta, mediante desobediencia civil organizada, orientada por la propia comunidad hacia su desarrollo integral —crecimiento económico y mejoramiento de la calidad de vida—, con ejercicio pleno de su soberanía popular y con la construcción de la paz como objetivo último de todo el proceso.

Los logros no son despreciables: i) permanente movilización de la comunidad a través de marchas, vigiliadas de oración, celebraciones cívicas y religiosas que fortalecen el proceso y

* Fuentes: Entrevistas y grupos focal INDH 2003, Fescol, Premio nacional de paz, Redepaz, Asociación de Municipios del Alto Ariari, Gobernación de Antioquia.

alimenten el “espíritu comunero” para la construcción de la paz; ii) establecimiento de un espacio político creado por ciudadanos y ciudadanas; iii) evaluaciones permanentes del proceso, con información y consultas ciudadanas permanentes; iv) identificación de mecanismos de diálogo regionales y eficaces con grupos armados y fuerzas oficiales para garantizar el proceso y la tranquilidad de las personas; v) difusión de la experiencia regional y nacional; vi) vinculación al proceso de, por lo menos, 80% de la población, y vi) capacitación y entrenamiento de líderes en procesos de participación, organización y toma de decisiones atinentes al bien común.

Pensilvania, comunidad viva

En 1997 comenzó a gestarse en este municipio caldense un movimiento de resistencia civil, particularmente ante las Farc, que incursionaba en las veredas y secuestraba a líderes sociales y a personalidades de la región.

Con el liderazgo de organizaciones como la Fundación Darío Maya Botero y de la Iglesia católica, hubo marchas, peregrinaciones, caravanas, encuentros, jornadas eucarísticas, reuniones de intercambio de experiencias, talleres de liderazgo y consultas comunitarias. Las iniciativas fueron acompañadas de amplia difusión en los niveles local, regional y nacional.

Después de una serie de jornadas de sensibilización sobre las consecuencias crecientes de las acciones armadas, mediante una consulta popular, 3.983 electores proclamaron al municipio como *Comunidad viva* y nombraron un Comité de diez personas (agosto/2000). Desde entonces, el Comité dialoga con maestros, comerciantes, juntas de acción comunal, funcionarios de la administración, políticos, comunidades religiosas, organizaciones no gubernamentales, grupos de voluntarios y asociaciones deportivas.

El objetivo ha sido fortalecerse como sociedad civil, estimular la búsqueda de soluciones, tomar las riendas de la vida municipal y contribuir al bienestar social y al progreso material de la región.

Se pusieron en marcha acciones defensivas, reactivas y políticas contra las Farc. Defensivas como obstaculizar las vías de acceso a Pensilvania y organizar un sistema de alertas tempranas. Reactivas como exigirles a las Farc respetar los bienes del municipio y la firmeza de la población civil. Políticas como reunir a los campesinos en las áreas de influencia guerrillera para convocarles a construir, entre todos y sin armas, el Estado social de derecho.

Los animadores del proceso entienden que la resistencia civil es un valor cívico que va más allá del rechazo a los armados puesto que ha permitido tender puentes hacia la región y al país y, al mismo tiempo, dotar de autonomía al movimiento ciudadano frente a la política tradicional. Hoy, el mayor desafío es incluir a la población rural y de manera más activa a la administración municipal.

La Asociación de Municipios del alto Ariari

Esta es la historia de la reconciliación entre habitantes, líderes y autoridades de municipios que, por cuenta de la guerra, se volvieron enemigos.

Todo comenzó porque entre los “bandos” de supuestos amigos de la guerrilla o de los paras, emergieron voces convencidas de que si proseguía la espiral de matanzas, todos serían víctimas. “Había llegado el tiempo para que las comunidades fueran no sólo respetuosas sino también respetables. Pero necesitábamos desterrar el miedo mutuo entre comunidades y autoridades, de pueblos vecinos”, recuerda un líder.

Ante la inminencia del exterminio recíproco se pasó pronto a la acción. Con el acompañamiento de la Consejería departamental de paz de la Gobernación del Meta, ciudadanos y líderes de El Castillo y El Dorado organizaron la primeras reuniones entre líderes, alcaldes y funcionarios del departamento. Pronto participaron también habitantes de Cubaral, Guamal, Lejanías y San Martín. Ante la perspectiva del proceso, el Ministerio del Interior aportó algunos recursos para impulsarlo. 

El primer encuentro de doscientas personas fue en Cubarral, el pueblo menos estigmatizado de la región, después de quince reuniones preparatorias, por separado, con las comunidades de El Dorado y El Castillo. Al pasar por El Dorado, acompañadas por delegados del Comité Internacional de la Cruz Roja, los pobladores aplaudían las caravanas cuyo desplazamiento era registrado por reporteros gráficos y camarógrafos. Ese día se conocieron los alcaldes: el uno estigmatizado por “paraco” y el otro por “guerrillo”. El segundo encuentro fue en Pueblo Sánchez, inspección de El Dorado. En un ambiente más relajado, la gente terminó en fiesta. Luego ocurrió en Medellín del Ariari, inspección de El Castillo, adonde mucha gente no iba desde hacía doce o trece años. Aquel día se fueron hasta el casco urbano, reconocieron a muchos amigos y se tomaron fotografías. Como un acto humanitario, acompañaron el sepelio de un comandante.

Construido un mínimo de confianza, surgieron ideas pragmáticas como crear un banco de maquinaria y construir obras públicas en forma conjunta. Es importante señalar que, a pesar de frecuentes parálisis y retrasos, el proceso siempre logró avanzar.

Hasta mediados de 2002, las muertes violentas disminuyeron en 90%. Hoy existe un buen clima de confianza y amistad entre los habitantes; se gestionan y realizan conjuntamente obras de infraestructura claves para el desarrollo regional; se reconoce la experiencia como un factor de cambio; se abren compuertas para una mayor inclusión de niños y niñas al sistema educativo, y se mantiene activo el internado escolar, auténtico vivero de reconciliación, por cuanto en él estudian jóvenes de todos los municipios del alto Ariari.

Además, se reactivan las minas de cal y se recupera el empleo, los alcaldes y concejales se capacitan y se gestiona ante el fnr la cofinanciación de siete proyectos, presentados como propuesta de una asociación de municipios. Hoy es un hecho el mejoramiento de la carretera El Dorado-El Castillo, la construcción del puente sobre el río Guape en la vía El Castillo-Lejanías, la capacitación de productores y la celebración de fiestas populares y de torneos de fútbol.

La Asamblea Constituyente de Antioquia

Estamos ante una propuesta de movilización de actores sociales y estatales bajo el liderazgo de una gobernación que, desde 2001, impulsa el Plan Congruente de Paz. Éste echa raíces en procesos de convivencia y desarrollo, y es concebido como revolución pacífica y transformación cultural mediante la pedagogía de la no violencia.

El Plan Congruente construye sobre activos como el Plan de Desarrollo con mirada estratégica, los pactos sociales de Urabá y Medellín, Antioquia Toda Conversando, Visión Antioquia Siglo xxi, Plan Estratégico de Antioquia y Plan de Desarrollo Una Antioquia Nueva.

Una de las propuestas es la Asamblea Constituyente de Antioquia. Se la imagina como espacio y plataforma de políticas de Estado sobre temas neurálgicos de paz y desarrollo.

La Asamblea serviría para un acuerdo social, que se exprese en políticas públicas de desarrollo integral y convivencia, y que respete los derechos humanos y el dih. Estaría integrada por 832 delegados, elegidos en asambleas de carácter municipal, subregional o sectorial, respetando la equidad de género. Por cupos, habría 466 para los municipios, 88 para las corporaciones públicas, 45 para otras entidades territoriales, 20 para los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y 195 para los sectores sociales. Operaría de manera permanente y descentralizada, con agenda y comisiones de trabajo en cada subregión. La toma de decisiones se efectuaría en plenarios subregionales con mayoría calificada, y en plenarios generales por mayoría simple.

Los resultados del proceso serían considerados un mandato ciudadano que cobraría vida en acuerdos municipales, ordenanzas departamentales, leyes y actos legislativos. El mandato debería propiciar acuerdos programáticos con los candidatos a alcaldías y a la gobernación y ser refrendados popularmente.

que han ayudado a encontrar nuevas formas de organización acordes con los problemas derivados del conflicto. También suelen contar con líderes (religiosos, alcaldes, consejeros de paz, indígenas) que asumen riesgos en aras de la paz, y que comparten su visión de futuro con la comunidad. De hecho, los liderazgos superaron lo individual y toman forma como organizaciones e instituciones. Estos liderazgos por lo general reúnen las siguientes condiciones: i) conocimiento del territorio, de sus gentes y de los actores armados en disputa; ii) una misma línea de conducta y franqueza frente a todos los actores armados, y iii) transparencia frente a las autoridades civiles y la fuerza pública.

c. Oportunidades políticas

Los espacios y mecanismos de participación ciudadana, organización política y rendición de cuentas surgidos sobre todo de la Constitución del 91, fueron una plataforma valiosísima para organizar los movimientos de paz.

d. Visibilidad

Los movimientos exitosos crearon una organización que les da identidad y permite sostener las acciones colectivas. Dicha organización permite difundir los objetivos, actividades y resultados de los procesos, incluso entre los actores armados.

e. Autonomía

Un último factor de éxito ha sido la autonomía del movimiento ciudadano respecto de las organizaciones armadas y del propio Estado, así en él participen funcionarios y entidades oficiales.

Autonomía —y no neutralidad— les ha permitido mantenerse al margen de la confrontación armada. Han evitado tomar posiciones a favor de uno u otro bando, poniéndose, eso sí, del lado de la población. Como los actores los involucran en el conflicto, han reclamado el derecho de sobrevivir. Es así como cualquier iniciativa de un grupo es replicada en otro y cualquier posición es comunicada a todos por igual.

También han ganado autonomía frente al Estado central. Como dijo un activista, “es nuestra vida la que está en juego, no la del gobierno”. Por esto buscan formas alternas de

manejar el conflicto, más allá de las voluntades y prescripciones del gobierno nacional. Ellos saben que no pueden esperar las grandes “negociaciones” del gobierno con los grupos armados para actuar.

2. Los obstáculos

Está claro que la falta de uno cualquiera de aquellos cinco factores debilita la legitimidad, representatividad y capacidad de interlocución del movimiento con los grupos armados y con el Estado. No es sorprendente entonces que estos movimientos sean frágiles y enfrenten cada día la tensión entre beneficios colectivos e intereses individuales. En particular, las acciones colectivas contra la violencia tienen desafíos considerables desde dos perspectivas: primero desde los grupos armados y segundo desde la política tradicional.

- Desde los actores armados, la lógica del terror (Capítulo 3) es un obstáculo al surgimiento y persistencia de estos movimientos. La estigmatización de personas civiles, las amenazas, el asesinato de líderes, las masacres y el desplazamiento minan rápidamente la credibilidad del proceso y cada tragedia dificulta su continuidad.

- Típicamente, la llamada “clase política” actúa de talanquera a los nuevos movimientos ciudadanos, pues ella depende de las lealtades partidistas tradicionales del país rural. Las estructuras de poder local aún se resisten a aceptar los procesos democráticos y a incluir a las nuevas organizaciones cívicas en la toma de decisiones. También en otros niveles de gobierno estos movimientos han carecido de real apoyo, como se ve en la falta de aportes para financiar sus actividades y proyectos.

3. Los apoyos posibles

Dadas la particularidad de cada situación y la complejidad de los procesos, es poco lo que podría hacerse “desde afuera” para que surjan movimientos ciudadanos en otros municipios o regiones. El apoyo entonces debe orientarse a acompañar estos procesos para que puedan sostenerse en el tiempo, sin limitar su autonomía en modo alguno. El apoyo puede provenir del gobierno nacional o departamental, de instancias como los programas de desarrollo y paz de organismos regionales, ong o de redes ciudadanas, entre otros varios.

a. Acompañar las acciones

El acompañamiento puede tomar varias formas. En primer lugar el gobierno nacional no debería censurar los diálogos humanitarios regionales que estas experiencias propician. Al contrario, puede contribuir en la definición de los alcances y límites de los diálogos y recoger la experiencia de las gestiones humanitarias locales, identificando sus fallas y oportunidades y definiendo nuevas pautas de acción. Como señaló el Capítulo 8, no hay razón para prohibir acuerdos que se limitan a buscar garantías de respeto a la población civil, sin contraprestaciones a favor de los grupos armados.

Segundo, es necesario crear una unidad especial de apoyo a acciones colectivas para la paz. Estas unidades deberían estar a cargo de las gobernaciones y en particular de los consejeros de paz, y se encargarían de la coordinación y el seguimiento de los programas regionales de desarrollo y paz. Los equipos departamentales serían asesorados y acompañados por el dnp y la Red de Programas de Desarrollo y Paz. El dnp también conformaría una unidad especializada. Los costos asociados con esta propuesta son relativamente bajos porque se trata más de la definición taxativa de funciones que de la apertura de oficinas con nueva infraestructura.

La selección de las experiencias por parte de estas unidades debería tomar en cuenta los siguientes criterios: i) existencia de liderazgos innovadores, ii) identidades compartidas y cohesión social, iii) institucionalidad (embrionaria o establecida), y iv) autonomía frente a los grupos armados.

Se sugiere que, durante un mínimo de unos dos años, las unidades apoyen y promuevan las siguientes líneas de acción: i) sistematización de experiencias; ii) estrategias de comunicación social; iii) formación de moderadores y mediadores; iv) formación de líderes locales, a partir de experiencias como las de Viva la Ciudadanía o Redepaz, y v) ejecución de convenios con organizaciones que acrediten experiencia en las líneas anteriores.

b. Concretar las acciones

El mayor desafío de las acciones colectivas es mantenerse en el tiempo. Por eso el Estado y la cooperación internacional deben apoyar proyectos que generen confianza y fortalezcan la institucionalidad de los movimientos. La experiencia enseña que la financiación por parte del municipio dificulta sus relaciones con el movimiento y coarta su necesaria independencia.

Inicialmente, los proyectos deben ser pequeños y de corta duración para avanzar en crear confianza y para comprobar que los mecanismos de transparencia y difusión estén funcionando como es debido. Entre las actividades que podrían ser objeto de apoyo cabe mencionar aquellas de i) recuperación y difusión de la historia del municipios; ii) integración comunitaria mediante programas culturales, deportivos o lúdicos; iii) capacitación e intercambio de experiencias con otros municipios; iv) renovación de la infraestructura pública para el encuentro ciudadano (plaza, parques, esquinas), y v) formación de grupos de apoyo al trabajo comunitario.

Bibliografía y referencias

Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1997), *Preventing Deadly Conflict*, Carnegie Commission for International Peace, Nueva York.

dnp (2001), *Estudios de finanzas municipales*, Bogotá, dnp.

——— (2002), *Evaluación de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Ministerio del Interior, dnp.

Easterly, W., (2001), *Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?*, Washington D. C., World Bank.

Keefer, P. y S. Knack (2002), *Social Polarization, Political Institutions, and Country Creditworthiness*, Washington D. C., World Bank Policy Research (Working Paper 2920), World Bank.

Medina, L. A. (2000), *Los mecanismos alternativos de solución de conflictos*, Bogotá, dnp (Documentos de Trabajo).

Presidencia de la República, Banco Mundial (2000), *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: Desarrollando una estrategia anticorrupción para Colombia*, Bogotá, Presidencia de la República, Bogotá. <http://www.anticorrupcion.gov.co/archivos/InformeFinalEncuesta.doc>

Presidencia de la República, Ministerio de Defensa (2003), *Política de Seguridad Democrática*, Bogotá, Presidencia de la República.

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado comunitario*, Bogotá.

undp (1999), *Governance and Conflict Prevention*, Nueva York, undp (erd) (Discussion Paper).

——— (2001), *Development and Conflict Prevention*, Nueva York, undp (erd).

——— (2003), *nhdr Review on Conflict and Conflict Prevention*, Nueva York, undp (hdro-bcpr).

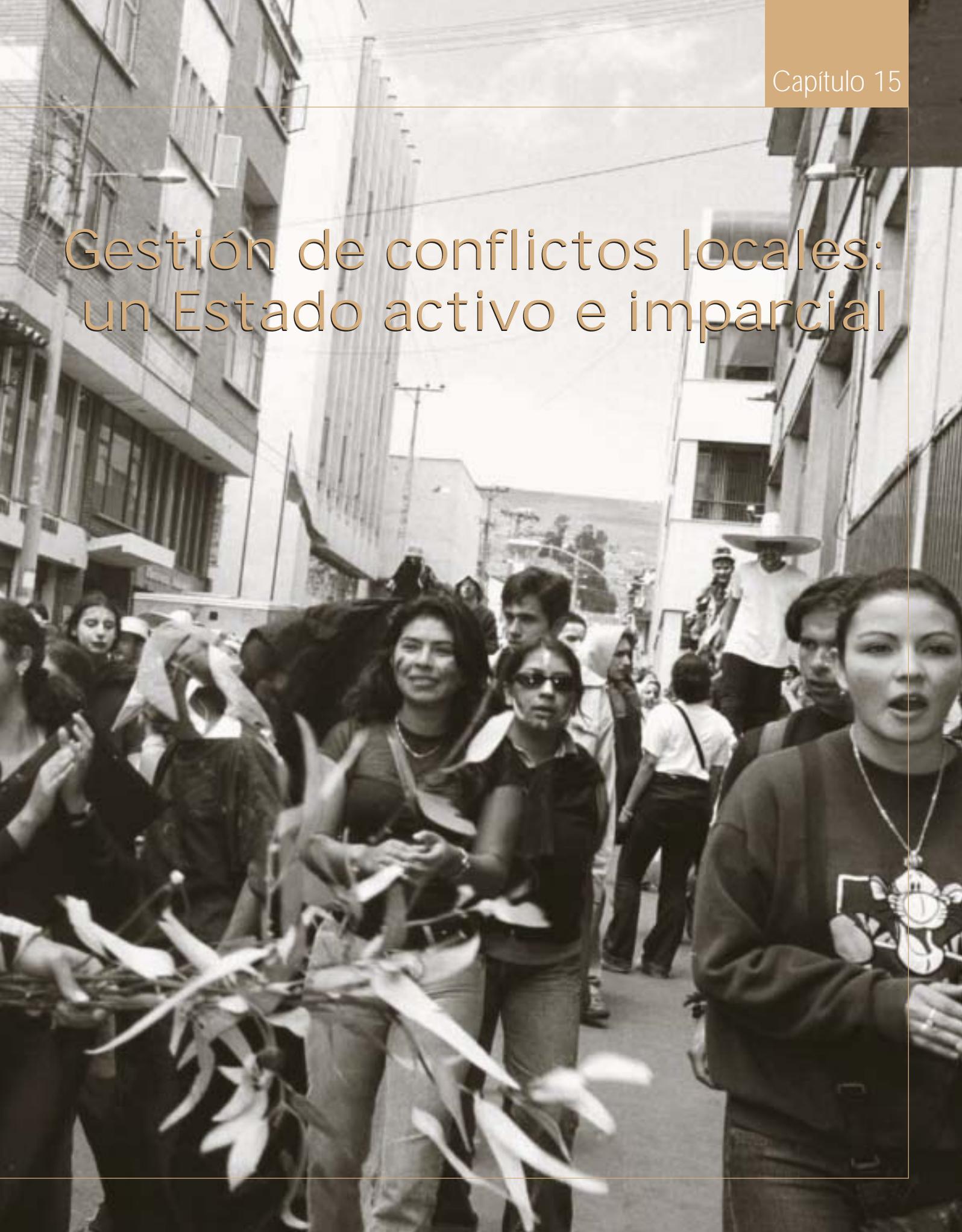
Velásquez, F., (2000), “La agenda de la descentralización en Colombia”, en *Revista Foro*, n° 38, Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia, pp. 5-20.

World Bank (1994), *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*, Nueva York, Oxford University Press.

——— (1998), *Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction: Perspectives and Prospects*, Paris, World Bank (Post Conflict Unit, Social Development Department).



Gestión de conflictos locales: un Estado activo e imparcial



Agradecimientos

Colaboración: Olga Lucía Acosta, Jaime Forero, José Leibovich, Édgar Reveiz, Laura Rugeles y Juan Gonzalo Zapata.

Recuadros: Hernán Echavarría Olózaga y Francisco de Roux.

Cada conflicto social es —para usar las palabras de Marcel Gauchet— “un factor esencial de socialización” y un “productor eminentemente efectivo de integración y cohesión”. Por ejemplo, el éxito de las sociedades comunistas en la represión del conflicto se convirtió a la larga en su mayor fracaso, al causar una dramática pérdida de vitalidad social que precipitó su deterioro (Hirschman, 1996).

Sin embargo, como es obvio, los conflictos sociales son susceptibles de polarización, más todavía en medio de la guerra. Algunos son especialmente permeables a la lógica de expansión del conflicto armado que se muestra en el Capítulo 2. De nuestro análisis regional concluimos que tres tipos de conflictos son los más vulnerables al entronque de los actores armados: i) los agrarios, ii) los laborales, y iii) los relacionados con excedentes derivados de economías de enclave, regalías, inversiones estatales y megaproyectos. Las secciones A, B y C de este capítulo se ocupan de describir brevemente tales conflictos, y las secciones D, E y F proponen algunas estrategias y medidas para resolverlos. En la sección G se reseña la experiencia de los *programas de desarrollo y paz*, dado su valor como forma de acción colectiva frente a la violencia.

A. Conflictos agrarios

La relación entre conflicto social rural y conflicto armado se expresa históricamente en tres momentos: i) en su origen, la confrontación armada estuvo estrechamente vinculada con los conflictos agrarios derivados de la estructura bimodal de tenencia de la tierra y a la frustración de las reformas en el “centro” (Capítulo 1); ii) la lucha armada ha tenido al campo como su principal escenario y por eso los conflictos agrarios corren un riesgo permanente de ser capitalizados por los actores armados; iii) la degradación del

conflicto armado restringe, reprime y distorsiona la dinámica y la expresión de los movimientos campesinos.

El último cuarto del siglo xx fue testigo de 1.819 acciones de movilización de sectores campesinos e indígenas, de las cuales 1.099 correspondieron a invasiones de tierras. Así, 53% del total de las acciones estuvo motivada por conflictos de tierras, 11% por reclamos sobre las políticas agrarias (incluyendo la política cafetera), 11% por violación de derechos humanos y 9% por exigencias sobre servicios públicos, principalmente agua potable, electrificación rural y vías de penetración. De las acciones motivadas por reclamos sobre políticas, 38% estaba relacionado con problemas de crédito, 7% de comercialización agropecuaria y 5% de sustitución de cultivos ilícitos (Prada, 2003).

Las interacción entre conflictos sociales agrarios y confrontación armada se da por tres conductos : i) las disputas por la tierra asociadas con los conflictos de uso del suelo y con la concentración improductiva de la propiedad; ii) la pobreza y el desempleo rural, y iii) la existencia de áreas donde los actores armados se erigen como proveedores de justicia y seguridad.

I. Los conflictos de tierras

En las disputas directas por la tierra pueden distinguirse cinco motivaciones preponderantes —muchas veces superpuestas— sobre las cuales se insertan los grupos armados:

- La acumulación de la tierra como fuente de poder, intensificada por las compras de los narcotraficantes. Tal es el caso de la región caribe (Córdoba, Sucre, Bolívar, Magdalena, Cesar) el Magdalena medio y la Orinoquia. Allí el paramilitarismo actúa para proteger los privilegios del latifundio.

- La tierra como factor de supervivencia sobre el cual se asientan minorías étnicas (Cauca, Chocó, Sierra Nevada de

Santa Marta). Allí la guerrilla presiona por cambios en la estructura de la propiedad, no siempre a favor del indígena o del afrocolombiano.

- La tierra como escenario de extracción de rentas en zonas de agroindustria (Valle del Cauca, valles interandinos, Caribe y Magdalena medio) por parte tanto de guerrillas como de autodefensas.

- La tierra como factor de producción para sembrar cultivos ilícitos en zonas de colonización (Putumayo, Caquetá, Guaviare, Meta, Arauca), de economía campesina deprimida (Cauca, Nariño, Norte de Santander), de regiones cafeteras marginales y de áreas fuera de la frontera agrícola (Guainía, Vaupés, Guajira, Chocó, y Amazonas).

- La tierra como base del control territorial y de seguridad militar de los grupos armados que causan desplazamiento de los pobladores y reapropiación de la misma tierra. Esto sucede en áreas de frontera como Urabá, Norte de Santander y Putumayo, y en regiones como el Magdalena medio y el pie de monte de la Cordillera Oriental.

El panorama de las disputas anteriores puede resumirse así: i) el latifundio ganadero costeño —que expulsó campesinado durante los 70— ahora está asediado por las guerrillas y protegido por las autodefensas. Lo mismo vale a su modo para zonas de colonización como la Orinoquia y partes de la Amazonia, donde por cuenta del mecanismo del endeude, entre otros, se ha reproducido el latifundio; ii) la colonización de campesinos —que huyeron de La Violencia de mediados del siglo xx— siembra ahora cultivos ilícitos y su economía está regulada por mafias locales y actores armados; iii) las reservas naturales y las tierras de indígenas y comunidades negras están ocupadas de hecho por grupos armados y colonos; iv) guerrillas y paramilitares se disputan las regiones de campesinado medio de las vertientes andinas; v) las regiones de agricultura comercial y plantación tributan a los dos adversarios y sus empresarios son víctimas endémicas del secuestro y la extorsión, y vi) las regiones de minifundio deprimido andino son escenario de confrontación, corredores de paso de los grupos armados o áreas de refugio y reclutamiento de combatientes.

Como se vio en los primeros capítulos, la expansión del conflicto armado tras la oleada colonizadora abarca hoy

prácticamente todo el territorio. El conflicto armado, y no el mercado o el Estado, define hoy la propiedad y los precios de la tierra, la rentabilidad de la inversión rural y la localización territorial de la población campesina, afrocolombiana e indígena. En consecuencia, la solución de problemas estructurales del campo, como la irracional distribución de los usos del suelo —vinculada a la inadecuada distribución de la propiedad— es necesaria para contener la expansión del conflicto armado.

2. Los conflictos de usos del suelo

El desequilibrio fundamental del agro, que resume también el conflicto social, es la subutilización de tierras aptas para agricultura actualmente ocupadas en ganadería extensiva, y la sobreutilización de tierras de conservación en ganadería extensiva y agricultura marginal (Gráfico 15.1).

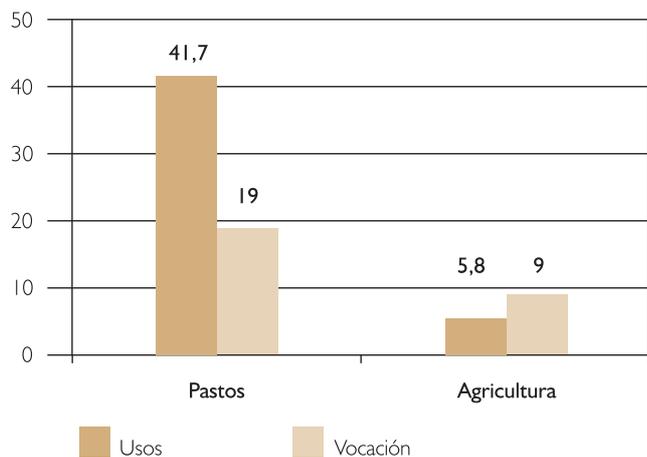
- Los pastos ocupan actualmente 41,7 millones de hectáreas, que equivalen a 37% de la superficie total del país. Su expansión ha desbordado las áreas cuya vocación natural es la ganadería, estimadas en 19 millones de hectáreas, a expensas de los suelos para agricultura y conservación.

- La agricultura ocupa 5,8 millones de hectáreas (incluyendo tierras en descanso) que representan 5% de la superficie, mientras la aptitud de los suelos permitiría ocupar 9 millones. No todas las tierras dedicadas actualmente a la agricultura deberían estarlo. Una parte de la agricultura campesina en tierras marginales debería estar en conservación de la cobertura vegetal.

- Los bosques, con 57,8 millones de hectáreas, ocupan 51% del país y están concentrados en las regiones amazónica y pacífica. La región andina, con menos de 7 millones de hectáreas en bosques, ha perdido 90% de su cobertura reguladora del agua¹.

Del total de tierras ocupadas, sólo 38% no presenta conflictos de uso porque su aprovechamiento corresponde a su vocación productiva. La mayoría de ellas son sabanas naturales de la Orinoquia, bosques poco intervenidos y matorrales que sirven de protección al suelo, con uso muy poco intensivo. Sólo 7% de las tierras bien usadas está en agricultura, principalmente en café, caña de azúcar, palma africa-

Gráfico 15.1 Agricultura y pastos: usos y vocación (millones de hectáreas)



Fuente: IGAC, 2002.

na, banano, frutales y cultivos transitorios como caña, maíz, arroz y algodón. El 29% de las tierras con uso adecuado tiene vocación pecuaria y está bien usada en ganadería.

El 30% de las tierras ocupadas, con una extensión de 17,8 millones de hectáreas, está subutilizada. De ese total, 27% está en la región andina y corresponde a la ganadería extensiva de los valles del Cauca y Magdalena; 24% en la región caribe también en ganadería extensiva, y 22% en la Orinoquia. La subutilización de tierras reduce la productividad global del sector agrario y de la economía nacional en su conjunto.

El problema inverso es la sobreutilización de los suelos, que afecta a 19,6 millones de hectáreas o a 33% del total ocupado en el país. En la región andina está 61% de las tierras sobreutilizadas con procesos de erosión, pérdida de los caudales de agua en verano e inundaciones y deslizamientos en invierno. En la Amazonia está 12% y en la región caribe 10%. Esta condición agota aceleradamente la base de recursos naturales, reduce la productividad del trabajo campesino y aumenta la vulnerabilidad del ecosistema frente a las catástrofes naturales.

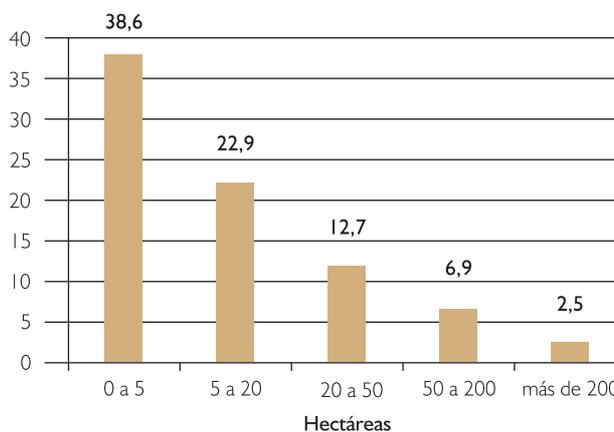
En síntesis, como resultado histórico de no tener una política de tierras, la expansión de los pastos duplicó el área potencialmente apta para esa actividad, arrinconó la agricultura campesina a regiones poco propicias para el cultivo y destruyó gran parte de la cobertura boscosa.

3. Distribución de la propiedad

El monopolio de tierras buenas y bien dotadas de infraestructura impide que el mercado las asigne a medianos y pequeños propietarios, quienes las usarían de modo más racional (Fajardo, 2002: 37). La reforma agraria no logró un cambio perceptible en la tendencia general hacia la concentración de la propiedad. El latifundio, como fuente de poder político que es, coopta los beneficios de la inversión pública sin devolver en impuestos o en productividad la valorización obtenida por el esfuerzo colectivo.

La distribución actual de la propiedad favorece los dos extremos de mal uso de las tierras: la subutilización de buenos suelos en ganadería extensiva y la sobreutilización de los suelos pobres en agricultura campesina de minifundio. Según la encuesta agropecuaria del Dane de 1996 (Gráfico 15.2), las fincas mayores de 200 hectáreas dedicaron sólo 2,5% de su extensión a la agricultura, mientras 39% de la extensión de las fincas menores de 5 hectáreas fue dedicado al mismo fin.

Gráfico 15.2. Porcentaje del área sembrada según tamaño de finca



Fuente: Dane, Encuesta Nacional Agropecuaria, 1996.

La concentración de la propiedad es notoria. En 1996, los 11.570 propietarios (0,4% del total) de fincas mayores de 500 hectáreas, con un promedio cercano a 2 mil hectáreas, controlaban una extensión de 22,6 millones de hectáreas (45% del total bajo explotación). En el otro extremo estaban los 2,2 millones de pequeños propietarios (69%), con parcelas inferiores a 5 hectáreas, que poseían en conjunto

2,2 millones de hectáreas (4,3%), para un promedio de una hectárea por familia.

Así, en parte por la ausencia de protección militar o policial para el campesinado, las parcelas menores de 5 hectáreas perdieron, entre 1985 y 2001, cerca de un millón de hectáreas por el desplazamiento de sus ocupantes, al reducir su área de 3,4 a 2,2 millones de hectáreas, mientras las fincas superiores a 500 hectáreas duplicaron su extensión entre 1984 y 1996, al aumentar de 11 a 22,6 millones de hectáreas. Esto pone en evidencia “el avance de la gran propiedad, el

El desequilibrio fundamental del agro, que resume también el conflicto social, es la subutilización de tierras aptas para agricultura actualmente ocupadas en ganadería extensiva, y la sobreutilización de tierras de conservación en ganadería extensiva y agricultura marginal.

deterioro de la mediana y la continua fragmentación de la pequeña, tres fenómenos acompañados de violencia, desplazamiento de poblaciones rurales y masacres continuas en las que las fuerzas paraestatales han ido conformando, a sangre y fuego, dominios territoriales en un proceso de acumulación de rentas institucionales al estilo de una acumulación originaria” (Machado, 1998: 55-56).

4. La pobreza rural

La situación social en el campo se ha visto afectada por dos procesos adversos: i) un pobre desempeño del pib agropecuario (entre 1995 y 2002 el crecimiento promedio anual fue apenas del 1,19%²), y ii) una disminución del gasto público en el sector del orden del 45% durante la década de los 90. El gasto gubernamental por trabajador agrícola en Colombia —17 dólares— es bajo en comparación aun con países como El Salvador (20 dólares) Perú (69), Nicaragua (255) Chile (416) o México (494) (Gómez, 2003: 17).

Como resultado de lo anterior, la pobreza rural alcanza una incidencia de 83%, y la miseria, de 43% (Presidencia, dnp, 2003: 160). Por su parte, en 2002 el desempleo rural fue del 11,5% (tres veces más que en 1991), y el subempleo del

36%. El desempleo afecta especialmente al decil de menores ingresos en el campo, donde supera al 15%.

El deterioro de la situación rural se expresa de tres formas, con sus respectivas consecuencias para el conflicto armado: aumento de la permeabilidad social, deterioro de las opciones legales y condiciones más favorables para el reclutamiento: i) el aumento de la pobreza y el desempleo en regiones de minifundio deprimido —en especial en las áreas marginales del café y en partes de la zona andina— agrava la permeabilidad social a los actores armados (Capítulo 2); ii)

la depresión del minifundio conduce a su mayor fragmentación, vale decir al microfundio³, que carece de toda viabilidad económica, y iii) el minifundio y el microfundio a su vez originan, como señaló el Capítulo 1, un excedente de mano de

obra que aumenta “el ejército de reserva” para los grupos armados.

En general, “los más pobres rurales son más pobres que los más pobres urbanos” (Machado, 2001: 420).

5. Territorios con dominio de los grupos armados

Como resultado del “vacío de Estado” y de sus fallas de regulación sobre la propiedad de la tierra, existen grandes áreas donde los actores armados tienen la posibilidad de ofrecer bienes colectivos (como seguridad y justicia) para lograr apoyo de la población. Se trata de zonas con: i) una excesiva dispersión poblacional —como aquellas donde se expande la frontera agraria— donde la guerrilla tiende a disfrutar de más dominio, o ii) con un alto grado de apropiación del aparato estatal local por parte de familias latifundistas que tienden a resolver sus problemas de seguridad mediante la privatización del uso de la fuerza.

Las zonas de latifundio donde la configuración y defensa de los derechos de propiedad va de la mano con la privatización de la seguridad y el consecuente dominio paramilitar, actúan como expulsoras de población. Al contrario, las zonas de expansión de la frontera agraria son receptoras de

2. Fuente: Dane, Cuentas nacionales.

3. En las regiones cafeteras el tamaño promedio de unidad de producción pasó de 3,5 hectáreas en 1970 a 1,5 hectáreas para la década de los 90 (Balcázar, Vargas, Orozco, 1998).

población bajo la sombra de la guerrilla. Esto significa que la recuperación del papel del Estado en la defensa de los derechos de propiedad y las políticas de reubicación de población, juegan un papel crucial en el propósito de restarle base poblacional y territorial a los actores armados.

B. Conflictos laborales

La infiltración de los actores armados en las disputas obreiro-patronales parece obedecer a tres factores principales: i) la debilidad en la acción del Estado, ii) la debilidad del propio movimiento sindical, y iii) la dinámica interna de las disputas.

1. Debilidad del Estado

Esta debilidad se expresa de distintas maneras, como decir la incapacidad para hacer respetar los derechos y cumplir con las garantías (digamos el pago del salario mínimo o los aportes para seguridad social); la falta de autonomía frente a las élites locales, o la desidia de las autoridades: “Hasta 1985, por ejemplo, existía sólo una pequeña oficina de inspección del trabajo, localizada en Turbo, mal dotada para atender en un área aproximada de 11 mil kilómetros cuadrados con muy pocas carreteras, los conflictos laborales de los once municipios del Urabá antioqueño, no sólo los del corredor bananero que de por sí presentaban una problemática muy compleja y una población de obreros muy numerosa, cercana al número de 30 mil, sino los conflictos de las zonas ganaderas y de economía campesina, y los de los cascos urbanos en desordenada expansión” (Ortiz, 1999: 110).

2. Debilidad del movimiento sindical

Apenas uno de cada doce trabajadores colombianos está afiliado a un sindicato⁴. Esta debilidad obedece a distintas razones, entre las cuales hay que destacar dos: i) el predominio —además, creciente— del trabajo informal, que pasó de 53% a principios de los 90 a 61% en 2002, y ii) la concentración del sindicalismo en el sector oficial y en las grandes

empresas. Además el sindicalismo, como otros movimientos sociales, sufre de la dispersión atribuible al “predominio de una lógica privada por encima de lo público” (Archila, 2003b: 252).

La debilidad del sindicalismo se traduce tanto en el riesgo de que los actores armados infiltren la organización, como en el riesgo de que las masas no sindicalizadas en regiones lejanas caigan bajo la influencia directa de esos actores.

Un ejemplo de lo primero se dio en Urabá entre 1985 y 1988. Los sindicatos bananeros de la época, vistos como puntales para el control de la población por parte de las guerrillas, fueron penetrados hasta tal punto por el epl en el caso de Sintagro, y por las Farc en el de Sintrabanano, que los dos sindicatos se trenzaron en una guerra sin cuartel. Luego de perder sus personerías jurídicas, los miembros de ambos sindicatos se afiliaron a Sintrainagro, en un proceso favorecido por el clima de convergencia resultante de la reciente creación de la cut (Ortiz, 1999).

3. Dinámica de los conflictos laborales

Entre 1975 y 2000 se registraron 10.975 acciones de protesta social, de las cuales 34% fueron protagonizadas por obreros y asalariados. Así mismo, las reivindicaciones estrictamente laborales representaron 13% del total de los motivos de las luchas sociales en este periodo (Archila, 2003b: 241).

De las 3.600 acciones de protesta laboral entre 1975 y 2000, 3.377 correspondieron a huelgas, de las cuales 82% fueron de carácter regional. Antioquia, donde se identifican cuatro focos de conflicto laboral (Urabá, Magdalena medio, nordeste, Valle de Aburrá) encabeza la lista con poco menos de quinientas huelgas. La sigue el Valle del Cauca con poco más de trescientos, y vienen luego Santander, Bogotá, Atlántico, Bolívar, Magdalena, La Guajira, Cauca y Córdoba (Delgado, 2003).

El *ranking* huelguístico de los departamentos en general coincide con la existencia de bonanzas agrícolas y rentas mineras, particularmente en regiones o subregiones donde es evidente la debilidad del Estado. Éste ha demostrado incapacidad para cumplir o hacer cumplir las convenciones y

4. La tasa de sindicalización ha oscilado en un rango que va del 9% al 6% de los ocupados en la década de los 80 y principios de los 90 (Delgado, 1997).

para proteger los derechos humanos de los trabajadores⁵. Entre 1975 y 2000 la violación de compromisos contractuales por parte de los empleadores —en muchos casos el propio Estado— representó 42% de los motivos de huelga; las reivindicaciones estrictamente laborales (salarios, prestaciones) abarcaron 39% de las huelgas, y los reclamos en defensa de los derechos humanos motivaron 10%.

En conclusión, pueden identificarse al menos seis factores de riesgo cuya combinación aumenta notoriamente las posibilidades de que el conflicto armado contagie y distorsione los conflictos laborales: i) alta conflictividad laboral en zonas de bonanza o de rentas extraordinarias que atraen a los grupos armados en busca de rentas y con ánimo de “comprarse” los pleitos sociales; ii) fuerte aversión patronal hacia las organizaciones de trabajadores; iii) debilidad estatal para proteger a los inversionistas, lo cual, unido al punto anterior, puede incentivar a algunos patronos a contratar “servicios de seguridad” eventualmente a cargo de auto-defensas; iv) casos de criminalización de la actividad sindical y negligencia en la protección de los derechos humanos de los trabajadores en algunas zonas. Esto puede dar lugar a que algunos de ellos acudan a los “servicios de seguridad” que provean organizaciones guerrilleras, o en algunos casos incluso a los paramilitares; v) baja representatividad de los sindicatos regionales y débiles vínculos tanto con las federaciones y las confederaciones sindicales, como con otras organizaciones sociales regionales y nacionales, y vi) poca autonomía y capacidad del aparato estatal en las regiones de mayor conflicto laboral, e incluso desidia o falta de voluntad política para intervenir adecuadamente.

C. Conflictos por excedentes

Buena parte de los conflictos en una sociedad democrática y de mercado tienen que ver con la distribución del producto social. La naturaleza política de conflictos de este tipo se desprende de su carácter negociable: son conflictos en tor-

no al tamaño de las porciones y por tanto siempre cabe la posibilidad de agrandar la porción propia (Hirschman, 1996).

Estos conflictos distributivos, sin embargo, son más vulnerables a la infiltración de los armados cuando hay un mayor grado de exclusión social; por eso no sorprende que un municipio con altos niveles de desigualdad tenga hasta 30% más probabilidades de sufrir altos niveles de violencia (Sarmiento G., 1999). El riesgo de injerencia de los armados aumenta también en función del vacío de Estado y de la debilidad del tejido social, como se señala en el Capítulo 14.

Pueden identificarse cuatro fuentes de excedentes locales que conllevan fuertes cambios distributivos, alientan fenómenos migratorios y atizan las tensiones sociales: i) las economías de enclave; ii) las regalías petroleras; iii) las inversiones estatales, y iv) los megaproyectos.

I. Economías de enclave

Las economías de enclave se caracterizan por una fuerte tensión entre acumulación de capital y exclusión social, y por el hecho de que la mayoría de los inversionistas no tiene mayores vínculos en las zonas y, por tanto, tienden a no reinvertir allí los excedentes.

Estas economías se dan en un sinnúmero de actividades y regiones, entre las cuales vale mencionar la ganadería antioqueña en Córdoba; las explotaciones auríferas en Chocó, sur de Bolívar, bajo Cauca, occidente y nordeste antioqueños; la explotación carbonífera de La Guajira; la actividad esmeraldífera en Boyacá; los cultivos de palma de aceite en el pacífico, en Santander y Cesar; la actividad bananera en Urabá que no alcanza a irradiar sus beneficios mucho más allá de los trabajadores sindicalizados; los frentes de explotación petrolera principalmente en Arauca y Casanare, y los cultivos de coca y amapola.

Estas regiones han sido afectadas por grandes cambios demográficos en períodos muy cortos. Una encuesta de la

5. De acuerdo con la Escuela Nacional Sindical, entre los casos denunciados de homicidio, secuestro o amenaza contra sindicalistas durante 2002, a los paramilitares se les atribuye 32 homicidios (58% de las denuncias), 89 amenazas de muerte (98%) y 4 secuestros (33%); mientras que a las organizaciones guerrilleras se les atribuye 22 homicidios (40%), una amenaza y 8 secuestros (66%). A pesar de que los grupos paramilitares llevan la delantera en los ataques contra sindicalistas, la guerrilla representa una amenaza creciente para los derechos humanos de los trabajadores. Véase: <http://www.ens.org.co>.



© Jhon W. Vizcaino / El Tiempo

Foto 15.2 Disturbios de vendedores ambulantes en el centro de Bogotá, 7 de octubre de 2002.

Universidad de los Andes mostró que entre enero y agosto de 1996 llegaron 6 mil personas a Yopal, 1.800 a Aguazul y 2.300 a Tauramena, es decir más de 10 mil personas en ocho meses (Gaviria, Zapata, González, 2002: 27). Se estima que la población total de Casanare en 2001 era de 293 mil habitantes, mientras que sólo cinco años atrás era de 155 mil. Procesos similares han tenido lugar en Arauca; en La Guajira; en las zonas auríferas de Antioquia durante el *boom* de los 70, particularmente en Cauca, El Bagre y Zaragoza; en San Alberto alrededor del auge palmero en los 70 y principios de los 80; en las zonas de cultivos ilícitos y, en general, en todas las áreas de bonanza. A estos altibajos económicos se suma por supuesto el efecto de los desplazamientos forzados por el conflicto armado.

Las economías de enclave se caracterizan por una fuerte tensión entre acumulación de capital y exclusión social, y por el hecho de que la mayoría de los inversionistas no tiene mayores vínculos en las zonas y, por tanto, tienden a no reinvertir allí los excedentes.

La debilidad del tejido social es un obstáculo para tramitar los conflictos distributivos. Así mismo, cuando el crecimiento de los recursos desborda la capacidad reguladora del Estado, los actores sociales más poderosos buscan imponer sus reglas y se producen enfrentamientos que los grupos armados pueden capitalizar rápidamente (García, Sarmiento, 2002: 18).

2. Regalías petroleras

Las regalías equivalen al 29% de las transferencias del sistema general de participaciones. Casanare percibe alrededor de 33% de ellas, seguido por Arauca con 28% y por Meta y Huila con un 7% cada uno (Gaviria *et al.*, 2002: 35).

Las regalías pueden reducir la exclusión social que caracteriza a las economías de enclave. El problema, independientemente de los debates acerca de las condiciones desventajosas o no de los contratos de asociación (Galindo, 2002), radica en las enormes deficiencias en el manejo de estos recursos.

A diferencia de otros rubros, las regalías no tienen que destinarse a salud y educación, y en cambio han ido a engordar la nómina ordinaria: los municipios petroleros gastan

hasta diez veces más que los no petroleros de similar tamaño. Aunque la inversión *per cápita* es también mucho más alta en aquellos municipios, a menudo se trata de proyectos que ayudan poco al desarrollo humano; así, aunque la cobertura de servicios como acueducto y alcantarillado es prácticamente universal en varios municipios de Casanare, persisten tasas muy altas de deserción escolar y trabajo infantil (superior al 20% en algunos corregimientos), y bajos niveles de escolaridad entre los jefes de hogar.

3. Inversiones estatales

En muchas ocasiones la inversión del Estado se convierte en otra renta en disputa y no en atenuante de los conflictos locales. En la región de Urabá, cuando a mediados de los 80 “despegó” la inversión pública departamental y nacional, la espiral de violencia escaló dramáticamente: las tasas de homicidio pasaron a más de cien por cada cien mil habitantes desde 1986, y en 1990 alcanzaron la cifra de doscientos por cada cien mil habitantes.

Lo anterior no implica que la inversión haya desatado la ola de violencia, pero al menos señala que no la detuvo. De hecho —de acuerdo con el ejemplo de Urabá—, cuando la inversión pública empezó a crecer en 1984 se produjo una serie de paros y manifestaciones en reclamo de más recursos gubernamentales, como si el movimiento social hubiera “despertado”; quizá los grupos armados estimularon e infiltraron ese despertar. Esta interpretación coincide con otros análisis para el conjunto del país (Sarmiento G., 1999), lo cual invita a revisar la idea de que el esfuerzo estatal para las regiones de mayor violencia deba centrarse en aumentar las inversiones sociales, antes que en mejorar las condiciones de regulación de los conflictos en torno a la acumulación de riqueza.

4. Megaproyectos

Entre los grandes proyectos de inversión que han sido fuente de recursos y de cambios distributivos locales sensibles a la presión armada, cabe mencionar la hidroeléctrica El Peñón-Guatapé, el parque industrial y las obras viales en el oriente de Antioquia; el megaproyecto hidroeléctrico Urrá I en el

valle del río Sinú (Córdoba); los proyectos energéticos del Magdalena medio; los corredores viales de Urabá, Córdoba y Chocó; los proyectos carboníferos de El Cerrejón en La Guajira y de La Jagua (Cesar) el proyecto de la carretera marginal de la selva, y las exploraciones petroleras.

Esos cambios distributivos se expresan en diversos tipos de conflictos: por tierras, reasentamiento de comunidades, tarifas de servicios públicos, afectación de las fuentes de ingreso de las poblaciones del entorno⁶ y por la identidad, cultura y territorio de comunidades indígenas y afrocolombianas.

La experiencia del oriente antioqueño puede ilustrar cómo un manejo inadecuado del proyecto permite la penetración de las organizaciones armadas y cómo puede au-

La debilidad del tejido social es un obstáculo para tramitar los conflictos distributivos. Cuando el crecimiento de los recursos desborda la capacidad reguladora del Estado, los actores sociales más poderosos buscan imponer sus reglas y se producen enfrentamientos que los grupos armados pueden capitalizar rápidamente.

mentar los niveles de violencia. A mediados de los 70, Empresas Públicas de Medellín suscribió con las comunidades el “contrato maestro” donde se establecían las reglas de juego, entre ellas y el proyecto hidroeléctrico El Peñón-Guatapé. El contrato contemplaba obras sociales, nuevas viviendas e indemnizaciones; sin embargo en 1974 se dio inicio a la construcción de la hidroeléctrica, sin que los compromisos hubieran comenzado a cumplirse (García, 2003: 114).

Lo anterior hizo que el movimiento cívico del oriente antioqueño adelantara unas nueve acciones de protesta. Ante la indiferencia del Estado, el movimiento promovió tres paros cívicos entre 1981 y 1984, cuando en la región se venían registrando acciones armadas del eln y de las Farc. La reacción estatal consistió en apelar al “estatuto de seguridad” de comienzos de los 80, lo cual, sumado al asesinato selectivo de los líderes cívicos, terminó de abrirles las puertas a las organizaciones guerrilleras que progresivamente fueron tomando el control del conflicto (García, Sarmiento, 2002).

De ésta y otras experiencias puede inferirse que son tres los principales factores de riesgo de cooptación por parte de los grupos armados de los conflictos sociales derivados de megaproyectos: i) el incumplimiento de los acuerdos por parte del inversionista; ii) la inacción del Estado para hacer cumplir esos acuerdos, y iii) la criminalización de las protestas o reclamos de la comunidad (sobre lo cual volveremos en el Capítulo 16).

D. Atención a los conflictos agrarios

La política agraria debe atender dos tipos de problemas. Por una parte, los de uso y distribución de la tierra. Por otra,

la situación de núcleos campesinos (desplazados, indígenas, negritudes y minifundistas empobrecidos) afectados por el conflicto. Respecto de lo primero propondremos la reforma del impuesto predial, la expropiación expedita de predios adquiridos en virtud de enriquecimiento ilícito, el

cierre de la frontera agraria y la creación de un Instituto Nacional de Tierras.

I. Reforma del impuesto predial rural

La política agraria debe reducir el atesoramiento de tierras subutilizadas y aumentar la oferta de suelos aptos para agricultura a medianos y pequeños productores. El atesoramiento es económicamente posible porque el Estado no castiga la tenencia improductiva, como lo prueba el hecho de que el impuesto efectivo llegue apenas al 2,4 por mil del valor *catastral* de la propiedad, ya muy subestimado respecto de su precio comercial (Recuadro 15. 1).

Aumentar el costo de retener tierras subutilizadas es una política aconsejable por varias razones. Primero, induce a sus propietarios a mejorar la productividad, o a arrendar o vender la tierra a quien pueda utilizarla. Segundo, estimula la baja de los precios y tiende a hacerlos proporcionales a la productividad, determinada por la vocación natural del sue-

6. Como es el caso de las inundaciones producidas por el dragado del río Nechí por cuenta de la explotación aurífera de Mineros de Colombia en 1985, o más recientemente, el deterioro de la actividad pesquera en el bajo Sinú por cuenta de la desviación del río por parte del proyecto Urrá I.

RECUADRO 15.1

Significado del impuesto patrimonial a la tierra

Hernán Echavarría Olózaga*

Sin lugar a duda Keynes fue el economista que tuvo más influencia entre los hombres de Estado colombianos en el siglo pasado. En las dos décadas que siguieron a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, la influencia de la teoría keynesiana sobre la insuficiencia de la demanda efectiva, llevó al país a la inflación y a la pérdida del valor de la moneda. Desgraciadamente los economistas pro keynesianos colombianos no leyeron con cuidado el capítulo 17 de su gran obra *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*. En ese capítulo Keynes analiza cuáles son las características del dinero, que hacen que su tasa de interés sea el factor decisivo de todo inversionista en el momento de invertir. A este respecto dice Keynes en su famosa obra: “Aparentemente la tasa de interés del dinero juega un papel peculiar en fijar el nivel de empleo, puesto que posee un standard que la eficiencia de los activos de capital tiene que lograr, si queremos que nuevos activos se produzcan”. Añade Keynes que en ciertos ambientes históricos (el feudalismo) es la tierra la que juega ese papel de villano y la que impide la acumulación de activos de producción.

Al escribir este capítulo 17 Keynes analizaba la crisis financiera de los años 30. Se recordará que en esos años el mundo capitalista sufrió una gran crisis, que los economistas no lograron explicar. Gran parte del equipo de producción, agrícola e industrial, estaba parado, sin funcionar. Pero, a la vez, gran cantidad de gente permanecía sin trabajo. Todos los sabios economistas se preguntaban: ¿Qué impide que la economía funcione normalmente, que todo marche normalmente, que los empresarios den trabajo a los desempleados y que los capitalistas vuelvan a invertir?

Keynes trató de explicar este dilema con su teoría de la demanda insuficiente. La economía de empresa privada no funcionaba porque los ahorradores ahorraban más dinero del que los inversionistas estaban dispuestos a invertir. Este desgano de los inversionistas producía una diferencia en la demanda del consumidor y, por tanto, la economía del mundo capitalista no funcionaba. Eventualmente el dilema no se solucionó con emisiones. Ocurrió que, sin haberse solucionado la crisis,

Inglaterra y Francia tuvieron que armarse para defenderse de la amenaza hitleriana y el mundo capitalista principió a funcionar a pleno sin necesidad de aplicar esas teorías.

Terminada la guerra, en 1945, el mundo latinoamericano se encontró con la teoría de Keynes, creyendo que todo lo que tenía que hacer era emitir moneda para salir del subdesarrollo. Si hubieran leído y entendido el Capítulo 17 de la obra de Keynes, se habrían dado cuenta de que su problema era el sistema feudal en que seguía viviendo, que éste era el *ambiente histórico* que impedía que se produjera la inversión en activos de producción, que se seguía invirtiendo todo en tierra, y de ahí el subdesarrollo. La constante valorización de la tierra, debido al crecimiento de la población y al consiguiente desarrollo urbano, hacían que la clase empresarial colombiana hubiera encontrado la manera de apoderarse del curubito del producto nacional, acaparando la tierra mejor situada, que la población más necesitaba debido a su localización.

Terminada la Segunda Guerra la situación del subdesarrollo colombiano se pudo haber corregido con un impuesto territorial. Dejando el impuesto actual para pagar los gastos en educación y salud locales, a cargo de los dueños de la tierra, como se hace en todos los países que han logrado su desarrollo. Y adicionando un impuesto territorial, basado en el valor comercial, sobre su valor como activo de inversión patrimonial, de tan siquiera 2% anual, calculado en su valor transaccional. Mientras esto no se haga, el rendimiento de la tierra continuará compitiendo con otros activos de inversión, como las actividades empresariales de todo género, que son las que traen el desarrollo. Como lo señala Keynes en el Capítulo 17 de su obra citada, la tierra continuará siendo preferida como inversión, ya que compara ventajosamente con los atributos que históricamente le hemos atribuido al dinero. Seguirá siendo el mejor activo de inversión disponible, dada su rentabilidad (en valorización), seguridad y liquidez (fácil disposición).

* Ex ministro de Estado.

lo. Tercero, obliga a liberar capitales que pueden invertirse en otras actividades productivas.

En consecuencia, es preciso: primero, reajustar el avalúo catastral para que se acerque al comercial, según aptitud de uso de los suelos. Segundo, establecer tarifas y liquidar el impuesto sin la injerencia de presiones de los afectados.

La cuantía del tributo debe fijarse en función directa del tamaño del predio y su avalúo catastral ajustado por vocación del suelo, y en función inversa al uso productivo que se le esté dando. Ello para castigar a la improductividad.

Las tarifas no deben ser fijadas por los concejos, órganos débiles en la mayoría de los municipios frente al poder relativo de los grandes propietarios. Las tarifas y el recaudo deben ser efectuados por la Dian, manteniendo la propiedad para los municipios.

La principal dificultad es el costo de completar y actualizar el catastro rural, tarea asignada al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (igac) que subcontrata con firmas particulares. Sin embargo, el costo de contar con un catastro que se acerque al 70% del valor comercial es mucho menor al recaudo tributario y a los beneficios que en términos de reducción de la permeabilidad del conflicto generaría el desarrollo territorial respaldado en fiscos municipales sanos y economías locales dinámicas.

2. Extinción del dominio sobre tierras adquiridas con recursos de origen ilícito

Entre 1975 y 1995 los narcotraficantes adquirieron tierras en más de cuatrocientos municipios, y con ello contribuyeron a duplicar la extensión de las fincas superiores a 500 hectáreas y a reducir en un millón el número de propiedades menores de cinco hectáreas. Esta verdadera contrarreforma agraria agravó los problemas de distribución y no significó un aumento de la productividad rural, pues los nuevos propietarios no son empresarios rurales sino terratenientes a menudo ausentistas.

Desde 1994 existe legislación tendiente a extinguir el dominio sobre estas tierras, pero su aplicación ha sido neutralizada en los despachos judiciales y la administración de los bienes intervenidos ha sido costosa e ineficiente. El telón de fondo de esta situación radica en que la política de extinción del dominio no ha sido legitimada políticamente con una estrategia clara de distribución social de las tierras recu-

peradas, que obedezca a un propósito que exprese el interés colectivo, por encima de los muchos intereses individuales que cazan privilegios y rentas estatales. Urge pues destinar las tierras así recuperadas a corregir los problemas asociados con el conflicto armado que describe este capítulo, y prioritariamente los del desplazamiento, la territorialidad de grupos étnicos, la relocalización de cultivadores de ilícitos y la asignación a campesinos sin tierra.

3. Cierre de la frontera agraria

Como indica el Recuadro 15.2, Colombia tiene actualmente quince frentes activos de colonización campesina, que afectan la selva amazónica, los bosques de galería del Orinoco, las reservas boscosas andinas, los pie de montes de la llanura Caribe y la selva del Pacífico.

La colonización no es, por lo general, una empresa rentable para los campesinos. A medida que la frontera se aleja de la red de transporte y los servicios estatales, los costos de acceso al mercado superan los ingresos por venta de los productos agrícolas. Este es el *impuesto a la distancia*, que elimina la rentabilidad de la agricultura convencional y explica el éxito de los cultivos ilícitos, cuyo precio compensa la distancia y los convierte en la única opción rentable para el colono. Además de ello y por supuesto, grandes empresarios del narcotráfico localizan sus cultivos en lugares distantes, incluso más allá de la frontera de colonización, a los cuales acceden por vía aérea.

Esos son precisamente los ecosistemas más frágiles y menos productivos si pierden su cobertura vegetal y por tanto donde menos se justifica estimular la ocupación humana. La propuesta consiste en cerrar la frontera agraria que no haya sido intervenida y consolidar los frentes colonizadores mediante la creación de *reservas campesinas* (ley 160 de 1994). Según este sistema, “en regiones de colonización de frontera y en áreas frágiles al interior de la frontera agropecuaria se definirán zonas de reserva campesina en las cuales se impulsarán procesos de consolidación y estabilización de las comunidades de campesinos y colonos, con base en el fortalecimiento de sus actuales actividades productivas lícitas y el desarrollo de sistemas productivos adecuados al medio agroecológico. En ecosistemas frágiles dentro de la frontera agrícola se promoverán sistemas agropecuarios de producción-protección. En este sentido, el concepto de zo-

RECUADRO 15.2

En la selva amazónica: tierras de colonización y de reserva*

La selva amazónica tiene cinco grandes frentes de colonización que la penetran a lo largo de los ríos.

En Caquetá un frente de colonización avanza hacia la confluencia entre los ríos Caguán y Caquetá y debería estabilizarse antes de llegar a ese punto. Otro ocupa toda la franja de piedemonte y asciende por la Cordillera Oriental. En Putumayo debe crearse una zona de reserva campesina en el valle del Guamuez, entre Orito, La Hormiga, Puerto Asís y San Miguel, donde la propiedad está mejor distribuida. De igual modo deben protegerse las reservas indígenas, actualmente ocupadas en parte por colonos. En Guaviare deben estabilizarse las colonizaciones que avanzan por las cabeceras del río Vaupés, entre San José y Calamar, y a lo largo del río Guaviare. La primera ha penetrado ya en territorio de la reserva natural, dentro de la cual está Miraflores, y la segunda entró al territorio de la reserva de los indígenas nukak, que debe ser bien demarcada y protegida. La colonización de Miraflores debería ser desestimulada y su población invitada a reubicarse fuera de la re-

serva natural, dentro de la zona de reserva campesina que se sugiere crear en el río Guaviare o la que puede crearse en la región de Calamar-San José del Guaviare.

En los llanos del Orinoco la colonización activa ha ocupado toda la ribera del Meta en el departamento del Vichada, hasta Puerto Carreño, y ocupa el centro de Arauca, sobre el río Ele. Es una colonización campesina muy frágil sobre las vegas de los ríos, en disputa con hatos y haciendas de ganadería extensiva sobre sabanas naturales de muy baja productividad. En el Orinoco la ocupación del territorio debe respetar las reservas indígenas y debe ir acompañada con la introducción de paquetes tecnológicos que aseguren la productividad y sostenibilidad del ecosistema. Por lo regular se trata de suelos muy susceptibles a la erosión irreversible, y el desmonte de los bosques de galería conduce a la desertificación.

En Norte de Santander hay dos frentes colonizadores. Al sur, colindando con Arauca, el frente de Toledo, al norte de la reserva indígena uwa. Al norte, toda la región del Catatumbo, que comprende a Tibú, San Calixto, Teorama y El Carmen, que confluyen a Ocaña. La región del Catatumbo debería ser incluida en una zona de reserva campesina.

* INDH, 2003.

nas de reserva campesina será un instrumento para coordinar las políticas de desarrollo rural y del medio ambiente en áreas críticas, desde el punto de vista de la superación de la pobreza y la conservación de los recursos naturales” (dnp,uda, Minagricultura, 1994).

La decisión de cerrar la frontera se justifica aún más si se considera que el país ha excedido en más de 20 millones de hectáreas el territorio que debería estar ocupado con pastos. La utilidad marginal de cada hectárea nueva en pastos es muy inferior al costo ambiental de perder las reservas de bosques y biodiversidad. Para lograrlo, la ley debería suspender las concesiones de nuevos títulos de propiedad sobre baldíos y eliminar esta condición jurídica de las tierras no ocupadas, para convertirlas en reservas naturales. Esta decisión debe a-

compañarse de una política que concentre las inversiones públicas en las regiones donde quiera atraerse población rural y las reduzca donde deba desestimular la ocupación humana.

4. Instituto Nacional de Tierras

La institucionalidad actual es el resultado de las políticas de las últimas décadas. La función de llevar el registro catastral corresponde a la Dirección Nacional de Catastro, durante muchos años dependiente del igac. Antioquia tiene un catastro independiente del sistema nacional. Determinar los montos del impuesto predial es una atribución de los concejos municipales, dentro de márgenes fijados por la ley. La clarifi-

En Cesar hay colonización en la serranía de Perijá, al norte de la reserva indígena de los motilones y en la cara sur de la Sierra Nevada de Santa Marta, igual que en la cara occidental de la misma sierra en Magdalena. Estabilizar la ocupación campesina de Perijá, con una clara demarcación fronteriza, es interés nacional en las buenas relaciones con Venezuela.

En el sur de Bolívar hay colonización en la serranía de San Lucas, en los municipios de San Pablo, Simití, Morales y Achí. En la región es necesario ordenar las relaciones de propiedad y preservar el ambiente, amenazado por la deforestación y la extracción de oro. Una zona de reserva campesina permitiría fortalecer una economía agraria que combina agricultura, ganadería, pesca y silvicultura.

Un frente colonizador de importancia estratégica es el del Darién chocono, que sube desde Riosucio hasta Unguía y Acandí, en la frontera con Panamá. A él han confluído familias desplazadas de Urabá y el resto del Chocó, y amenaza con desbordar la frontera, al haberse extendido hasta allí la ofensiva paramilitar. Una zona de reserva campesina podría estabilizar esa frontera, para salvar lo que queda de la selva más lluviosa del país y por tanto la del suelo más degradable cuando

pierde su cobertura vegetal. La política debería orientarse a estabilizar una baja densidad de colonos con mínimo impacto sobre el ambiente, proteger la reserva natural y desplazar la corriente colonizadora a la otra zona de reserva campesina que se puede crear entre Riosucio y Mutatá, en el bajo Atrato.

Desde Mistrató y Pueblo Rico, en Risaralda, se desplaza actualmente una corriente colonizadora que avanza en dirección a Quibdó, pasando por Tadó, Lloró y Bagadó. También allí puede estabilizarse la colonización con una zona de reserva campesina que cubra los municipios vecinos de los dos departamentos.

En Cauca la colonización se extiende por los ríos que bajan de la cordillera occidental al Pacífico, y cubre todo el litoral, en Guapi, Timbiquí y López de Micay. Allí es urgente la protección territorial de las comunidades negras y el ordenamiento de la propiedad. La otra región de colonización es la bota caucana, municipio de Santa Rosa, que tiene mejor comunicación con Putumayo y Caquetá que con Popayán. Se puede integrar la colonización de la bota caucana con la del piedemonte del Caquetá para configurar una gran zona de reserva campesina.

cación del dominio, la titulación de baldíos y la distribución de la propiedad corresponden al Incora, (hoy parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder) adscrito al Ministerio de Agricultura. La regulación de los usos del suelo y del agua corresponde a las corporaciones regionales y la conservación de reservas y parques naturales a la Dirección de Parques del Ministerio del Medio Ambiente. No existe un sistema de coordinación eficaz entre estas instancias y cada una fija sus políticas con independencia de los criterios de las otras entidades.

Nuestra sugerencia en materia institucional es crear un Instituto Nacional de Tierras, que reúna las funciones de registro catastral, distribución de la propiedad, regulación de los usos del suelo y del agua y conservación de reservas y

parques naturales. Es necesario coordinar estas cuatro dimensiones en un proyecto nacional de ocupación y uso del territorio, para aprovechar el potencial productivo de la tierra e impedir la destrucción irracional de los recursos naturales.

5. Retorno de desplazados

Una de las consecuencias de la guerra es la expropiación del campesinado, que no puede dejarse como un hecho cumplido, porque es injusto y porque los damnificados en algún momento podrían intentar la restitución por métodos violentos. Cerca del 55% de los desplazados tenían propiedad o al menos tenencia antes de serlo y por tanto hay

un fondo de tierras perdidas para la población campesina. El gobierno tiene que inventariar esas tierras, quitárselas a usurpadores, y ejecutar programas de retorno donde sea posible, dando pleno cumplimiento a lo dispuesto en la ley 387 de 1997.

En ese orden de ideas, y como parte de la nueva política integral sobre desplazamiento que describió el Capítulo 9, habrían de adoptarse dos tipos de medidas: i) que sea el Incora (parte del actual Incoder) que, de manera sumaria y con efecto retroactivo, formalice la presunción de nulidad sobre cualquier transacción inscrita en las oficinas de catastro de aquellas zonas con evidencia de desplazamiento, y ii) destinar las tierras adquiridas mediante extinción de dominio por enriquecimiento ilícito a la reubicación de poblaciones desplazadas, de manera realmente prioritaria.

6. Protección de territorios indígenas

Desde los años 70 con la recuperación de territorios indígenas en poder de terratenientes, y más aún después de la Constitución del 91, se avanzó en ampliar los resguardos y reservas indígenas, hasta completar 29 millones de hectáreas, la mayoría localizadas en la región amazónica y orinoquense. Al mismo tiempo, sin embargo, las comunidades han sido afectadas por el conflicto armado, la compra de tierras por narcotraficantes, los megaproyectos petroleros o mineros, la colonización y los cultivos ilícitos.

El Estado debe proteger esos territorios y sanear las reservas, mediante la reubicación de colonos que ejerzan posesión indebida sobre tierras reservadas. Debe además ser más exigente con las empresas a las que extiende licencias de exploración o explotación maderera, minera o de hidrocarburos en territorios indígenas, pues sus excesos producen daño a las comunidades y al medio ambiente, justifican la protesta indígena y facilitan la expansión del conflicto armado.

7. Régimen territorial para comunidades afrocolombianas

La Constitución del 91 ordenó proteger la territorialidad tradicional de las comunidades afrocolombianas, y en especial las concentradas en el litoral Pacífico. La ley 70 de 1993 y decretos posteriores reglamentaron los procedimientos

que debía seguir el Incora. Pero en la práctica sólo se ha protegido una pequeña parte del territorio, porque antes de hacerse la delimitación, compradores individuales se apresuraron a adquirir los mejores predios en la costa chocoana y el litoral del Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Por ello el Estado debe hacer grandes delimitaciones colectivas y no reconocer otros títulos de propiedad individual que aquellos que provengan del reparto ordenado por las mismas comunidades.

8. Reubicación de cultivadores de productos ilícitos

La colonización con cultivos ilícitos es la expresión final del proceso de expulsión demográfica que resulta de los desequilibrios descritos en el Capítulo 1. Así como la coca, en lo económico, ha llenado el vacío de reforma agraria, podría decirse que en lo político, las guerrillas y autodefensas llenaron el vacío de regulación del mercado (Capítulo 13).

Ahora bien: sólo en tierras fértiles como las del valle del Guamuez (Putumayo) sería viable el desarrollo alternativo; en las demás regiones —que son la mayoría— erradicar los cultivos ilícitos de hecho implicaría la emigración del grueso de los cultivadores hacia tierras productivas. Esto a su vez implica readecuar la estructura de usos del suelo: por una parte habría que cerrar la frontera agraria y reservar parques naturales donde la producción lícita no sea viable; por otra parte habría que darle trabajo o tierra a los campesinos cocaleros en regiones aptas para la producción lícita.

En principio habría que pensar en zonas de destino común para los ex cultivadores, de manera que se conserven los vínculos sociales. La reubicación individual de las familias se efectuaría mediante un contrato donde el cultivador se comprometiera a erradicar y devolver las mejoras a la reserva natural correspondiente; a cambio de ello el Estado le asignaría una parcela en una reserva campesina. Un mecanismo complementario es el de las regalías ambientales y el biodesarrollo alternativo propuestos en el Capítulo 13.

Las reservas serían constituidas en parte sobre aquellos fundos que sean expropiados por enriquecimiento ilícito y en parte sobre predios adquiridos por ventas voluntarias y expropiaciones contempladas en la ley de reforma agraria. Los fondos provendrían del presupuesto nacional, de la cooperación internacional (y en especial de aquella destinada contra el narcotráfico), de mecanismos como el *swap*



Foto 15.3 Grupo de sindicalistas protesta en Barrancabermeja, 2002.

de deuda por erradicación (Capítulo 13), de créditos blandos de organismos multilaterales, y de recursos generados por la extinción del dominio de bienes adquiridos con dineros ilícitos. Podría diseñarse un sistema especial de transferencias a los municipios receptores del campesinado migrante, para que asuman el mayor costo de los servicios sociales.

El programa de reubicación exige disponer de un sistema de registro de cultivadores de productos ilícitos por municipios, que permita determinar si la localización está fuera de la frontera económica. El número de familias de cada asentamiento determina las áreas necesarias. Para ello se requiere de un inventario de infraestructura de comunicaciones, energía, riego, servicios sociales y de inversión adicional requeridas por el nuevo asentamiento.

En orden de importancia, las regiones de salida a considerar serían el piedemonte de la Cordillera Oriental (Meta, Guaviare, Caquetá y Putumayo), el Magdalena medio, Urbabá, el sur de Córdoba y de Bolívar, la sierra de Perijá (Cesar) y el Catatumbo (Norte de Santander), los alrededores de la Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena, Cesar, Guajira)

y la zona de influencia del macizo colombiano (Nariño, Cauca, Valle, Huila y Tolima).

Frente a las zonas amapoleras de montaña, es necesario establecer que en Colombia no debería haber ninguna explotación agropecuaria por encima de los 3.000 metros de altura, a fin de mantener caudales adecuados de los ríos durante todo el año.

9. Programas selectivos de superación de la pobreza y modernización rural

De los 12,4 millones de ciudadanos que viven en el campo, 10,2 millones (82,6%) tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza; por eso un programa de gasto social “focalizado” sería tan insuficiente como la gota en el océano. También por eso es necesaria una reforma rural estructural, en vez de una reforma agraria que se limite a fragmentar la tierra.

Esta reforma debe centrarse en identificar núcleos de creación de riqueza en actividades agroindustriales, donde el Estado vele por la equidad y por la estabilidad de precios

para el producto (Machado, 2001: 419). Mecanismos como las *ventanas de mercado* previstos en el Capítulo 13, deben ser aprovechados como parte de la estrategia de modernización rural.

La creación de ventajas competitivas rurales debe basarse, más que en los limitados instrumentos de política comercial y cambiaria, en la innovación tecnológica, la modernización empresarial y la articulación equitativa entre política industrial y política agropecuaria para formar cadenas y sistemas de valor. Para ello servirían los *acuerdos regionales de competitividad* previstos en el actual Plan de Desarrollo (dnp, 2003: 163), donde se da una alianza entre comercializadores y productores bajo supervisión estatal que evite la explotación del más pequeño.

Los programas selectivos para superar la pobreza mediante innovaciones en el sistema productivo tienen más potencial que aquellos consistentes en aumentar el gasto social. En relación específica con el conflicto armado, la escogencia de tales programas debería ceñirse a tres propósitos básicos: i) aumentar las opciones de vida dentro de la legalidad, ii) reducir el riesgo de cooptación del conflicto social por los actores armados, y iii) prevenir el reclutamiento ilícito de combatientes entre la población campesina. Un primer paso en esta dirección consistiría en que el proyecto de apoyo al desarrollo de la microempresa rural (Pademer), cuyo fortalecimiento se contempla en el Plan de Desarrollo (dnp, 2003: 165), se oriente específicamente hacia los focos de pobreza rural más vulnerables al conflicto armado.

E. Gestión de los conflictos laborales

Cuatro líneas de acción podrían ayudar a “blindar” los conflictos laborales de la indebida intromisión de los actores armados.

I. Jornadas permanentes de información y reconocimiento

Un conflicto es una situación de incompatibilidad de pretensiones entre varios actores. Esta situación no sólo surge de condiciones objetivas de escasez, sino también de percepciones equivocadas acerca de las pretensiones ajenas. Así, la visión de un conflicto forma parte del mismo, de suerte que su evolución depende en parte de las percepciones de

sus actores. También en los conflictos laborales es común la falta de conocimiento acerca de las intenciones, restricciones y posibilidades objetivas del otro. Y en zonas de bonanza acechadas por los grupos armados, la incidencia probable de estas distorsiones parecería ser mayor a lo normal.

De ahí la necesidad de crear espacios de reconocimiento mutuo entre trabajadores y empresarios en las zonas o actividades expuestas a la intromisión de los armados. Por ejemplo, un punto de inflexión en las difíciles relaciones entre directivos y trabajadores de Indupalma en San Alberto (Cesar), se dio en 1992 cuando un comité conformado por la empresa, el sindicato y el Ministerio de Trabajo acordó que la gerencia cambiara su política de secreto por otra de información fluida y transparente acerca de la situación, perspectivas y planes de la empresa (Recuadro 15.3).

El Ministerio de Protección Social, con el apoyo de la oit, debe diseñar y ejecutar un programa permanente e itinerante de jornadas de información y reconocimiento entre empresarios y trabajadores en las zonas fustigadas por la confrontación armada. Éste debe trabajar en la elaboración cuidadosa de agendas para cada encuentro y estar acompañado por acciones complementarias de preparación de los actores con el propósito de lograr la mayor receptividad posible hacia esta iniciativa.

2. Oficinas de trabajos especiales

Es necesario poner en marcha una agresiva estrategia de fortalecimiento regional de la presencia del Estado como regulador legítimo de las disputas laborales. Para ello, además de las reformas en materia de justicia y seguridad (Capítulo 7) sería útil que el Ministerio de Protección Social creara oficinas regionales especializadas en aplicar mecanismos alternativos de resolución de conflictos, con facultades de inspección y con la potestad de resolver querellas laborales.

Estas oficinas —ubicadas en zonas de economías de enclave, de ejecución de grandes proyectos de inversión y similares— deben contar con profesionales bien calificados, y sujetos a un régimen de rotación e incentivos que reduzca los riesgos de negligencia, clientelización o parcialización. La puesta en funcionamiento de estas oficinas podría contar con el apoyo de agencias que como la aid y el bid, tienen experiencia en programas referentes a otros mecanismos de justicia local y de convivencia.

RECUADRO 15.3

De enemigos a socios*

En 1977 el gerente de Indupalma, empresa dedicada a la explotación de la palma aceitera en San Alberto (Cesar), fue secuestrado por la guerrilla. Este hecho no sólo reflejaba las pésimas relaciones del momento entre trabajadores y empresa, sino que representa una de las múltiples formas usadas por los grupos armados para extender al conflicto social, la lógica de una confrontación armada que ya empezaba a dar claras muestras de degradación.

El deterioro de las relaciones laborales, la apertura de la economía y la caída de los precios del aceite de palma, precipitaron una grave crisis que puso a la empresa ante un dilema: cerrar o buscar un acuerdo con el sindicato. En 1992 la empresa optó por replantear su relación con los trabajadores. Pero lo que comenzó como una estrategia de gestión de los costos, se convirtió rápidamente tanto en un ejemplo de transformación creativa del conflicto social, en una oportunidad provechosa para las partes, como en una forma de bloquear la injerencia de los grupos armados.

La clave de la transformación fue eliminar la *política del secreto* que había sido adoptada por la empresa como mecanismo de defensa ante la intimidación armada. La publicidad y la

transparencia en el manejo de la información crearon un ambiente de confianza que se concretó en un nuevo esquema cooperativo: los trabajadores pasaron a ser socios de la empresa tras obtener su apoyo en dos fases: capacitación y capitalización.

El control indirecto de la contabilidad de las cooperativas por parte de la empresa, impide a las autodefensas obtener recursos para formar *cooperativas de seguridad* en la zona, ya que cualquiera de estos pagos conduce a la terminación del contrato. En consecuencia, aun cuando la disminución de la presencia guerrillera en la región a partir de 1991 pudo influir en la posición del sindicato, la alianza entre empresa y trabajadores ha permitido rechazar a las autodefensas que llegaron a la zona, y mantener el diálogo social sobre la base del respeto, la corresponsabilidad, la transparencia, la publicidad de las acciones y la transformación del contradictor en socio.

* Más información sobre esta experiencia en: Miguel Fadul, 2001, *Alianzas por la paz: el modelo Indupalma*, Bogotá, Programa Nacional de Alianzas para la Convivencia y la Superación de la Pobreza, Banco Mundial/ Fundación Corona.

3. Cooperación para fortalecer el sindicalismo en actividades o regiones vulnerables

El sindicalismo en zonas de conflicto debe ser fortalecido en términos de representatividad, democracia interna, participación activa en las federaciones y confederaciones, y relaciones con otras organizaciones sociales. Con tal fin se recomienda a las confederaciones sindicales, al Ministerio de Protección y a la oit, elaborar un plan de acción conjunto que incluya el diseño de mecanismos de afiliación sindical para los trabajadores informales y los de cuenta propia, así como la puesta en marcha de programas de democratización interna y de plataformas conjuntas de acción con otras organizaciones sociales.

4. Negociación fuera de las zonas de conflicto

Los ministerios de Protección Social y de Interior y Justicia, con el apoyo de las agencias de seguridad de la fuerza pública y a través de las oficinas de trabajo, concertarían el traslado de los negociadores por parte del sindicato y de las empresas a zonas fuera de influencia del conflicto.

En otras latitudes, las convenciones pactadas por rama industrial y no por empresa individual han demostrado ventajas importantes en términos de capacitación de mano de obra especializada, transferencia tecnológica, fijación de estándares, estabilidad del trabajador, control de la inflación y tranquilidad laboral. En el contexto del conflicto colombiano esta forma de negociación tendría las ventajas de pro-

teger mejor a ambas partes de la interferencia y de no tener que negociar *in situ*.

F. Gestión de excedentes

I. Economías de enclave

Para prevenir el conflicto armado en estas economías habría que buscar la reinversión de los excedentes y el uso de activos específicos.

a. Reinversión local de excedentes

El Estado a través de los ministerios de Comercio, Industria y Turismo, y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, debe propiciar el establecimiento de actividades conexas y de apoyo a la actividad principal de los inversionistas, de modo que parte de la generación de valor agregado de dicha actividad se invierta localmente.

Los inversionistas pueden así contar con un entorno más hospitalario y productivo. Entre tanto, las poblaciones podrían obtener beneficios de las políticas de apoyo al desarrollo empresarial comunitario o cooperativo, y de la participación, como proveedores de servicios de apoyo o de ciertos insumos, en las cadenas locales de valor de las empresas que operan en la zona.

Los gobiernos de los países de origen de las empresas que explotan recursos naturales en Colombia, como parte de su

El sindicalismo en zonas de conflicto debe ser fortalecido en términos de representatividad, democracia interna, participación activa en las federaciones y confederaciones, y relaciones con otras organizaciones sociales.

estrategia de cooperación, podrían adoptar incentivos especiales para aquellas empresas que participen de las alianzas estratégicas y que con sus operaciones generen cadenas locales de valor.

b. Uso de “activos específicos”

Este concepto alude al hecho de que ciertos activos tienen más dificultad para trasladarse hacia usos alternativos. Por ejemplo, las inversiones en palma de aceite son relativamente

específicas o de difícil liquidación. En cambio, el ganado vacuno es una inversión poco específica, puesto que ante condiciones adversas el hato se liquida y el dinero se traslada hacia otras inversiones. En esta segunda situación es más fácil que los propietarios amenazados opten por una fórmula de seguridad privada o cortoplacista, según confirma un estudio comparado entre regiones con una u otra actividad económica (Rugeles, Delgado, 2002). Por esa razón, sería muy deseable que la nación y los gobiernos locales gestionen en forma compartida el desarrollo local, a partir de actividades productivas más integradas, basadas en una mayor especificidad de los activos.

2. Regalías petroleras

Para reducir el impacto sobre el conflicto armado del mal manejo de estas regalías se debería adoptar un enfoque de más largo plazo y orientarlas hacia actividades más productivas.

a. Manejo intertemporal de las transferencias a través del Faep

Durante la fase de construcción o puesta en marcha del proyecto petrolero, el flujo de migrantes y las expectativas generadas aumentan las demandas sociales en municipios que no disponen de los recursos para atenderlas. Cuando el proyecto entra en operación, los giros por este concepto desbordan la capacidad institucional de los municipios y dan pie a la depredación. El Fondo Nacional de Regalías (fnr) debería apropiarse recursos para ser invertidos en las entidades territoriales durante la fase de construcción e inicio de los proyectos. Esto puede hacerse con cargo a las futuras regalías, y con la financiación y la cobertura del riesgo por parte del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera.

b. Fondo de inversiones productivas

Una parte de las regalías de propiedad de las regiones debería alimentar un fondo de inversiones productivas administrado en forma conjunta por el fnr, Finagro, dnp y la autoridad regional respectiva. Este fondo se encargaría de dosificar



© Mauricio Moreno / El Tiempo

Foto 15.4 Protestas por medidas de la Secretaría de Educación; alumnos y profesores del colegio distrital Estanislao Zuleta, Bogotá, 14 de junio de 2002.

RECUADRO 15.4

La vida con dignidad

Francisco de Roux SJ*

El desarrollo es la gente, es la vida respetada en todos y todas. La vida de todas las maneras. El desarrollo es el proceso de hombres y mujeres que transforman sus posibilidades humanas y naturales en plenitud, tranquilidad y sostenibilidad colectivas a través de un esfuerzo de creación, producción y distribución justo e incluyente.

El desarrollo es el universo colectivo de valores ganados en el diálogo, convertido en hábitos, transmitido de padres a hijos, pactado en leyes; universo donde se expresa lo que la gente anhela, en igualdad de derechos y deberes básicos con los demás. Cuando esto se da en un territorio, ese territorio es una Nación en desarrollo humano, de hombres y mujeres que todos los días embellecen, mantienen, disfrutan y amplían un hogar común.

La nación se construye desde los procesos locales, desde regiones de comunidades que comparten espontáneamente tradiciones, cultura, naturaleza y recursos. En esa construcción se logra la armonía frágil y laboriosa, amable y apasionante, que permite la paz en medio de las incertidumbres, y los acuerdos y los actos de confianza en medio de las contradicciones.

El desarrollo integral es la vida con dignidad de todos y de todas. Hay desarrollo integral cuando se reconoce la misma dignidad a los hijos de los campesinos sin tierra y a los hijos del Pre-

sidente; la misma dignidad a chircaleros, pescadores y cocineras que a senadores, empresarios de multinacionales y a obispos.

La dignidad conlleva una exigencia de totalidad: es de todos y de todas, por igual, o no la tiene nadie. Por eso, ¿quién puede tener dignidad en un lugar donde hay miles de secuestrados, millones de desplazados, impunidad ante la injusticia y corrupción pública? ¿Quién puede tener dignidad donde hay gerentes que ganan cien veces más que las aseadoras porque se creen más gente? ¿Dignidad donde hay seguridad del Estado para empresarios y ricos y terratenientes, y represalia a las formas precarias de seguridad de los pobres? ¿Dignidad donde los campesinos tienen que humillarse a diario ante paramilitares y guerrilleros para seguir vivos? ¿Cómo reclamar dignidad en un lugar así, cuando la dignidad es igual para todos o no existe?

El Estado se hace para generalizar la dignidad, para asegurar a todos y a todas las condiciones de la dignidad, en una nación de ciudadanos y ciudadanas iguales en su grandeza humana, en un pueblo soberano. Por eso, al Estado se le cuida como un tesoro colectivo. Y cuando el Estado no puede asegurar la dignidad de todos y de todas, la gobernabilidad entra en crisis y las instituciones pueden tornarse contraproducentes e inútiles.

La conciencia de la propia dignidad se origina en el entorno emocional y afectivo de la familia; se consolida en comunidades unidas en un paisaje natural y entrelazadas con las comu-

* Director del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

el flujo de giros a las entidades territoriales (Capítulo 12). El escalonamiento de los giros no significa que ya no sean propiedad de las entidades territoriales, sino que se orientarían a ampliar las opciones de sus habitantes en concordancia con sus propios planes de desarrollo.

3. Inversión pública

Al respecto sería preciso ceñirse en las regiones a los siguientes criterios:

a. *Provisión preventiva y no reactiva*

El Estado debe atender los conflictos más vulnerables al contagio por la lógica político-militar de los actores armados, lo que no significa enfocarse exclusivamente hacia las expresiones más violentas. Se trata de gestionar el riesgo y no de tener una presencia meramente reactiva.

b. *Diligencia*

La respuesta estatal a las demandas sociales debe ser pronta. Para ello, las entidades y agencias del Estado deben contar

nidades de regiones vecinas. La propia dignidad se origina también en acuerdos formales entre diferentes, para construir naciones libres que respetan a las demás, y para participar con los demás en la obra inmensa de un mundo diferente: el de hombres y mujeres creadores, donde nadie sea excluido, donde nadie reclama otra cosa que vivir el acontecer extraordinario de la existencia humana, natural, cultural y espiritual, entre seres que celebran la misma maravilla.

Por eso, en Colombia se han puesto en marcha procesos regionales de desarrollo y paz, basados en la creación de un hogar común para todos y todas, y en la garantía de bienes fundamentales sin los cuales es imposible la existencia humana: la salud, la educación, la seguridad, el techo para la intimidad del hogar. Son procesos basados en la armonía con la naturaleza protegida todos los días como un don recibido para ser entregado a las generaciones futuras; en los acuerdos entre todos para que nadie se quede por fuera, nadie sea desplazado, ni extorsionado, ni secuestrado. Procesos arraigados en la ocupación productiva del territorio por los propios pobladores, capacitados, organizados, pegados de la tierra y del agua y de los animales; en una economía puesta al servicio de la vida con calidad, creatividad y autonomía.

La calidad de vida con dignidad es una propuesta de la gente y no se consigue porque las naciones ricas ayuden a los

países subdesarrollados; no la pueden dar el Banco Mundial ni la Unión Europea; no es un regalo de las ong de solidaridad internacional. La calidad de la vida íntegra surge cuando la gente se propone alcanzarla porque si no su dignidad se desbarata. De una u otra manera, todos y todas dicen un día: “Nos proponemos poner todas las condiciones para existir como seres humanos porque de lo contrario no nos interesa vivir. Si lo conseguimos es nuestro logro, si fallamos es nuestra responsabilidad. Si nos apoyan lo vamos a hacer, y si nadie nos ayuda igual lo haremos, porque no aceptamos existir de otra manera. Y vamos a construirlo respetando todas las vidas y todas las libertades”.

La calidad de vida, que se mide en la sencillez de un índice, es el resultado de la entrega a una causa grande y mayor que nuestras instituciones políticas, económicas, religiosas y culturales: la dignidad de todos y de todas sin exclusiones, en nuestras regiones, en Colombia y en el mundo.

La lucha por la vida se confunde con la lucha por el medio ambiente y es una sola cosa con la lucha por la dignidad. Tal es la tarea de los Estados de derecho. Entregarse a esta causa es entregarse a la causa de la paz que nos es posible como seres humanos; por la que vale la pena soñar, empeñarse, conseguir logros, correr riesgos, orar, amar y esperar.

con un sistema coordinado de alertas con el fin de priorizar y dar respuestas oportunas a las reivindicaciones. La inmediatez de la respuesta no significa necesariamente la de recursos, sino la gestión compartida de las demandas y el apoyo en la búsqueda de opciones.

c. Selectividad

Las inversiones estatales deben orientarse directamente hacia la apertura de opciones en la legalidad. En ese sentido, no se trata de la magnitud sino de dirigir las inversiones hacia nudos críticos de riesgo.

d. Presencia multimodal

La inversión de recursos por sí sola no le cierra las puertas a los grupos armados. Por ello es necesario que las inversiones formen parte de una presencia multimodal del Estado orientada a recuperar su legitimidad.

4. Megaproyectos

Se sugiere que la gestión de éstos consulte los siguientes criterios: i) *diligencia*: la voz de las poblaciones afectadas por los grandes proyectos debe ser considerada desde la fase

misma del diseño; ii) *cumplimiento de compromisos*: el Estado y sus agentes no pueden incumplir los pactos con la comunidad; iii) *abstenerse de criminalizar las movilizaciones*: otro error a evitar es el de criminalizar y reprimir las protestas legítimas y pacíficas de la comunidad, menos aún tolerar la guerra sucia contra sus líderes.

G. Programas de desarrollo y paz

Este Capítulo ha planteado que el riesgo de contagio de los conflictos distributivos locales por la confrontación armada aumenta en proporción con el grado de desigualdad en la distribución del ingreso, las fallas de la acción estatal y la debilidad del tejido social. Iniciativas de la sociedad civil como los programas regionales de desarrollo y paz (prdp) son una respuesta al desbordamiento de la capacidad institucional por la presencia de economías de enclave o megaproyectos, y un esfuerzo de acción colectiva orientado a superar las fracturas en el tejido social y a construir una vida digna (Recuadro 15.4).

Estos programas son un “proceso regional de apoyo y acompañamiento a las comunidades, organizaciones e iniciativas regionales para la protección y la dignificación de la vida, mediante la construcción de la democracia participativa y la economía sin pobreza controlada por sus propios pobladores” (De Roux, 1999: 109).

Además de los prdp existen otras iniciativas orientadas a abrir espacios de civilidad en medio de la polarización, como los *laboratorios de paz* en el oriente de Antioquia, y las *comu-*

nidades de paz principalmente en Urabá. Los prdp han extendido su presencia: integrados en la Red Prodepaz, abarcan más de 350 municipios en 23 departamentos.

La iniciativa de mayor trayectoria y reconocimiento es el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (pdpm)⁷. Éste y los otros programas apuestan principalmente a la participación como proceso constructor de lo público para reducir la vulnerabilidad de la población frente al conflicto armado. De igual modo se ocupan de crear y sostener procesos productivos autónomos y redes de asociaciones en torno a una economía propia.

Los significativos impactos de los prdp en materia de apertura de opciones de civilidad y de autogestión productiva, no se compadecen con los limitados resultados en términos de contención del conflicto armado y disminución de la violencia. Esto demuestra la necesidad de extender activamente la alianza hacia el Estado local:

- Un *primer reto* de los prdp es avanzar con las administraciones en un esquema de *gestión pública compartida* sobre la base de alianzas puntuales. Tales esquemas podrían desencadenar o estimular tres procesos benéficos: i) densificación del tejido o capital social; ii) democratización de las administraciones territoriales, y iii) mayor dificultad para los actores armados de actuar desde la trastienda del poder público.

- Un *segundo reto* de los prdp es encontrar mecanismos económicos e institucionales que refuercen las cadenas de valor y transformen las economías de enclave en actividades de desarrollo económico local, en alianza con el gobierno nacional, los organismos multilaterales y otros gobiernos.

7. Otros programas destacados son: Programa de Desarrollo para la Paz del Oriente Antioqueño, Plan de desarrollo sostenible para la Sierra Nevada de Santa Marta (Fundación Prosierra) y Corporación para el Desarrollo y Paz del Valle (Vallenpaz), así como los programas de las provincias de Guantán y Vélez (Santander), del Darién, del piedemonte llanero y Arauca, de los montes de María y del eje cafetero. Para mayores informaciones, consultar www.prodepaz.org

Bibliografía y referencias

- Archila, Mauricio (2003a), “Colombia 1975-2000: De crisis en crisis. Contexto”, en Mauricio Archila (comp.), *25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*, Bogotá, Cinep.
- (2003b), “Balance de 25 años de luchas sociales en Colombia. Conclusión”, en Mauricio Archila (comp.), *25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*, Bogotá, Cinep.
- Balcázar, A., A. Vargas y M. Orozco (1998), *Del proteccionismo a la apertura. ¿El camino de la modernización agropecuaria?*, Bogotá, Misión Rural/ iica/ Tercer Mundo Editores.
- Dane (1996), Encuesta Nacional Agropecuaria, Bogotá, Dane.
- De Roux, Francisco (1998), “Una experiencia pionera para recuperar la paz y la dignidad”, en *Ambiente para la paz*, Congreso Nacional Ambiental, Bogotá, Ministerio del Medio Ambiente/ Cormagdalena.
- Delgado, Álvaro (1997), *El conflicto colectivo de trabajo en Colombia, 1961-1995*, Bogotá, dnp.
- (2003), “Las luchas laborales”, en Mauricio Archila (comp.), *25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2002*, Bogotá, Cinep.
- dnp, uda, Minagricultura (1994), Documento Conpes 2745, diciembre.
- Fajardo, Darío (2002), *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra. Comunidades, tierras y territorios en la construcción de un país*, Bogotá, Instituto de Estudios Ambientales (Idea)/ Universidad Nacional de Colombia.
- Galindo, Pedro E. (2002), *Petróleo y paz*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- García, Arturo y Alfredo Sarmiento (2002), *Programas regionales de desarrollo y paz: casos de capital y desarrollo institucional*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz/ pnud.
- García, Martha Cecilia (2003), “Luchas urbano regionales”, en Mauricio Archila (comp.), *25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*, Bogotá, Cinep.
- Gaviria, A., J. Zapata y A. González (2002), “Petróleo y región: El caso del Casanare” en *Cuadernos Fedesarrollo*, n° 8, Bogotá.
- Gómez, Alcides (2003), *Colombia: el contexto de la desigualdad y la pobreza rural en los noventa* (mimeo).
- Hirschman, Albert (1996), “Los conflictos sociales como pilares de la sociedad de mercado democrática”, en *La política* (n° 1: Liberalismo, comunitarismo y democracia), Barcelona, Paidós.
- igac (2002), *Atlas de Colombia*, Bogotá, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 5ª edición revisada, actualizada y aumentada, julio, septiembre.
- Machado, Absalón (1998), *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*, Bogotá, El Áncora Editores.
- (2001), “Campesinado y pobreza rural”, en A. Martínez (editora), *Economía, crimen y conflicto*, Bogotá, bsch/ Universidad de Alcalá/ Universidad Nacional de Colombia.
- Ortiz, Carlos Miguel (1999), *Urabá: tras las huellas de los inmigrantes 1955-1990*, Bogotá, Icfes.
- Prada, Esmeralda (2003), “Luchas campesinas e indígenas”, en Mauricio Archila (comp.), *25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*, Bogotá, Cinep.
- Presidencia de la República, dnp (2003), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo de Desarrollo 2002-2006*.
- Rugeles, Laura y Claudia Delgado (2002), *La construcción de lo público desde el sector productivo: la especificidad de los activos en palma de aceite y ganadería, un análisis regional comparado*, Bogotá, Esap.
- Sarmiento, Alfredo (1999), “Violencia y equidad”, en *Planeación y Desarrollo*, vol. xxx n° 3, julio-septiembre.





Redescubrir la política:
votos en vez de balas

Agradecimientos

Colaboración: Mauricio Archila, Álvaro Delgado, Ximena Holguín, Carlos Rodríguez y Carlos Salgado.

Recuadros: Jaime Castro, Comisión Colombiana de Juristas y Fernando Londoño Hoyos.

Los Capítulos 7 a 15 se ocuparon de las políticas o “políticas públicas”, en el sentido del inglés *policies*, esto es, el del conjunto de objetivos, normas y programas del Estado en un campo determinado. En éste y en el próximo capítulo se hablará de “política” en el sentido de reglas y medios para decidir el acceso al poder (*politics*).

A la célebre frase de Clausewitz, “La guerra es la continuación de la política por otros medios”, respondió Schmitt con la idea de que la “política es la continuación de la guerra por otros medios”. Esta segunda tesis tiene dos significados diferentes e igualmente valederos: que la política es otra manera de expresión del conflicto, y que la política es el mejor modo de concluir una guerra. Entendida pues como controversia intensa pero no violenta o como proceso de negociación y acuerdo, la política es esencial para resolver cualquier conflicto armado; y el conflicto colombiano no es la excepción aunque, como apuntó el Capítulo 6, la política es apenas una de sus varias dimensiones.

Si bien las dos caras de la política están estrechamente relacionadas, este capítulo se ocupa básicamente de la primera —de la política como sustituto de la guerra, o sea de cómo sería posible derrotar la violencia desde la política (Recuadro 16.1)—. El Capítulo 17 se dedica sobre todo a la segunda cara, a la política como término de la guerra, o sea, a los posibles acuerdos entre el Estado y los grupos armados.

Pensando en cómo sustituir la violencia por la política, la sección A examina los impedimentos que hoy existen sobre la expresión pacífica del descontento popular: la amenaza a la vida de los líderes sociales, la infiltración de los movimientos por parte de los grupos armados, la sospecha con que suelen verse las protestas populares, la represión de las luchas sociales, la falta de actitud proactiva del Estado y la cooptación de los dirigentes populares. Frente a

cada una de estas restricciones se sugieren medidas que llevarían a un trámite más fluido de los conflictos sociales, quitándole pretextos a la violencia y a los violentos.

La sección B va más allá de los movimientos sociales para mirar a la ampliación de la democracia, donde todas las ideologías y las organizaciones políticas tengan una opción limpia de acceder al poder. Aquí se apela en primera instancia sobre la necesidad de que los partidos no sean simples aparatos electorales sino que asuman la vocería de las fuerzas sociales, y para ello se proponen algunos cambios en su organización y régimen legal. Luego se aboga por un estatuto de la oposición que en efecto asegure la alternatividad, el contrapeso y la transparencia en el ejercicio del poder. Y después se revisan algunas opciones para hacer frente a la apropiación “mafiosa” del sistema político en algunas regiones especialmente afectadas por el conflicto armado.

La sección C se arriesga un paso más y explora dos reformas de fondo al sistema político que fortalecerían la democracia colombiana y al mismo tiempo le darían un espacio generoso a los insurgentes que algún día optarán por la vía política —tanto así que quizás estas reformas podrían ser el eje de los diálogos y los acuerdos de paz—. Se trataría de avanzar por una parte hacia el federalismo y por otra hacia el parlamentarismo, pues bajo ambos regímenes políticos ganaría la democracia colombiana y bajo ambos las minorías políticas tienen un espacio significativo de poder.

A. Legitimar la protesta social

Lejos de ser indebida o peligrosa, la movilización de los afectados por acciones u omisiones de las autoridades es un derecho fundamental y una vigorosa muestra de salud de la democracia. Es más, los derechos civiles, políticos y sociales en ningún país han sido concesiones graciosas de los de

Recuadro 16.1

Reforma política y paz

Fernando Londoño Hoyos*

De la manera como los países estructuran sus sistemas políticos, en especial su democracia, surgen resultados políticos que en ocasiones son altamente favorables para las naciones. A éstos, sin duda alguna, se les puede imputar la responsabilidad de algunas desventuras sufridas por las democracias modernas en varios países. Una reforma política tiene como esencia la transformación de los elementos del sistema político, o lo que se denomina en lenguaje técnico reingeniería política, para lograr un mejor desempeño del conjunto de las instituciones. Esta área de la ciencia política es extensa y se dedica a examinar cómo las variaciones a los diferentes elementos del sistema político, por ejemplo el sistema electoral, pueden desarrollar mayor eficiencia en la democracia. La premisa principal de cualquier reforma política es que una buena o sana política es elemento esencial para el desarrollo económico y social de una nación. Las reformas políticas también son utilizadas como medio para lograr acuerdos comunes en la búsqueda de la solución de conflictos armados internos, al desarrollar sistemas realmente democráticos.

Convencidos entonces, como estamos los colombianos, de la necesidad de poner en marcha una reforma política que consulte el interés general de la nación, se propuso un *referendo constitucional* como mecanismo idóneo para resolver algunos dilemas de nuestro sistema político y sentar las bases para lograr acuerdos encaminados a encontrar soluciones al conflicto armado, que ciertamente arroja resultados desastrosos para el desarrollo humano de nuestro país.

El referendo tiene como fin derrotar la politiquería que según la Real Academia de la Lengua significa “el tratamiento de la política con superficialidad o ligereza y hacerla con intriga y bajezas”. Politiquería que dejó a nuestra nación padeciendo una de las más grandes crisis de su historia. Las cifras ilustran claramente lo que el desorden del Estado, en gran medida por la corrupción y la politiquería, le han dejado a los colombianos. Nuestra deuda pública externa alcanza la suma

exorbitante de 22.595 millones de dólares, cuando en 1990 valía 15.471 millones de dólares; esta cifra, unida a unos índices de crecimiento poco alentadores (año 2000, 2,7; año 2001, 1,4; año 2002, 1,6), dan cuenta de la crisis económica en que se encontraba postrada nuestra nación. Todo este desorden económico se muestra más desolador en el índice de desempleo que por ejemplo en el año 2000 llegó a tener un pico de 19,7%, índice que constituye el positivo o negativo desarrollo humano de una nación. Para desgracia aún mayor de nuestro país, el endeudamiento no se reflejó en mejor infraestructura vial, ni mayor cobertura en la educación o expansión del saneamiento básico. Desdichadamente, el endeudamiento no elevó los índices de desarrollo humano de nuestro país.

Esta reforma política, debe corregir varias de las desventajas de reformas pasadas, que en su afán quizás democratizador y bien intencionado generaron la fácil entrada de movimientos políticos muchas veces sin responsabilidad o ideología alguna y crearon un sistema democrático pero con pocos índices de gobernabilidad. El dilema no es sólo de cuántos partidos existen en un país, sino de la representatividad y eficiencia para agregar los intereses sociales que tienen los partidos.

Paralelo a esto un mal mayor iba acumulando poder: el narcotráfico, y todos los grupos armados que de él se derivan, aumentaban su poderío precisamente aprovechando la ineficacia de un Estado corrupto, gobernado por la politiquería y desatento de las necesidades nacionales. En esos momentos, cuando el país necesitaba una democracia activa, de partidos políticos serios, dispuestos a pensar sobre los grandes problemas nacionales y resolverlos con altura y eficacia, se enredó el camino de nuestra democracia en las trampas de la corrupción. Por esto se le ha propuesto a la nación una reforma política aprobada a través de un referendo constitucional, instrumento político, democrático, participativo, mecanismo idóneo para aprobar la construcción de las bases necesarias para fortalecer el desarrollo humano en el país y que necesariamente

incluye la consecución de la seguridad para todos los ciudadanos.

Una reforma política no excluyente que convoque a la nación para que a través de un mecanismo de participación directa decida sobre los cambios que requiere nuestra política para tener una nación viable a largo plazo, sin corrupción ni politiquería, con unas finanzas públicas sanas que recuperen los dineros para invertir en lo prioritario que es lo social.

En este sentido la respuesta del por qué necesita el país una reforma política que fortalezca el camino hacia la paz es sencilla: es necesaria para corregir dos de los más grandes males que aquejan a nuestra nación, la corrupción y la politiquería, fenómenos que amenazan acabar con la democracia que tenemos hoy día. Sin embargo, la reforma política va unida al desarrollo de la seguridad democrática, factor esencial para mantener el orden, brindarle seguridad a los ciudadanos y consolidar un país en paz.

No se promete que las reformas políticas sean la panacea para todos los problemas de una nación, problemas que se han gestado a través de generaciones. Sin embargo, sin las reformas planteadas en el referendo, estos problemas no tienen solución. Mientras los partidos no congreguen a la ciudadanía alrededor de ideas de Estado; mientras las corporaciones públicas no se ocupen del bien común sino de intereses individuales; mientras el Estado sea gigante en lo burocrático y enano en lo social; mientras no haya transparencia y democracia en la inversión pública; mientras la transparencia política no se convierta en un estilo de entender la vida en común, no se habrán dado los pasos decisivos para ahondar y profundizar el desarrollo humano de Colombia. Éstos son los cambios que emprende una reforma política, y los que pondrán los cimientos para una nueva patria en paz.

* Ministro del Interior y de Justicia de Colombia

arriba sino producto de las luchas denodadas e intensas de los de abajo.

La movilización social es el “conjunto de acciones colectivas que expresan demandas o presionan soluciones ante el Estado, entidades privadas o individuos” (Archila, 2001: 18). En términos esquemáticos podría decirse que la primera ola de movilización en la Colombia moderna fue la del sindicalismo de los años 20 y 30 en pos de los derechos de asociación y huelga, para seguir hasta hoy en procura de mejores condiciones laborales. También desde los años 20 y al vaivén de los esquemas de reforma agraria, los campesinos lucharon primero por el acceso a tierras y luego por cambios en la política sectorial o macroeconómica. Los indígenas han defendido por décadas y con vigor creciente su identidad y sus territorios, como en menor grado lo han hecho las negritudes. A medio camino entre lo corporativo y la política, el movimiento estudiantil tuvo su auge durante los 60 y los 70. Los trabajadores informales suelen movilizarse por el derecho al trabajo y el uso del espacio público. Desde los años 70 afloraron los “movimientos cívicos”, típicamente en torno a la provisión de servicios públicos urbanos y con incursiones en materia de vivienda o en elecciones locales. Los movimientos “regionales” suelen aunar varias fuerzas para exigir o detener inversiones u operaciones masivas de las autoridades. Las organizaciones de mujeres son protagonistas en las luchas de género y son parte de muchas movilizaciones sociales y contra la violencia (Salgado, 2000; Prada, 2003; García, 2003).

Ora por reivindicaciones materiales, ora para exigir el cumplimiento de un acuerdo previo, ora por defender sus creencias, son pues millones los colombianos que quieren hacerse oír, que tienen derecho a ello y que se movilizan para lograrlo. Y sin embargo, en comparación con los países vecinos, Colombia tiene un nivel modesto de organización y movilización popular; a falta de evidencia numérica, para ilustrar el punto basta pensar en los movimientos indígenas de Ecuador y Bolivia o en las movilizaciones cívicas masivas y prolongadas de Venezuela o Argentina.

La explicación posiblemente principal de esa diferencia se encuentra en el hecho mismo del conflicto armado y sus ramificaciones más o menos directas sobre la percepción y el tratamiento de la protesta social en Colombia; pero otras trabas al movimiento popular tienen que ver más con el funcionamiento del sistema político. En los acápites siguientes

se distinguen seis obstáculos a la movilización social —los cuatro primeros derivados del conflicto, los dos últimos del sistema político— y en cada caso se sugieren pasos que ayudarían a eliminarlos.

1. Líderes en peligro

El Capítulo 5 mostró cómo los dirigentes y activistas sindicales, indígenas y afrocolombianos son presa frecuente de ejecuciones extrajudiciales, homicidios fuera de combate, desapariciones forzadas y torturas. También mostró cómo en los casos donde es posible determinar autorías, las autodefensas son el primer responsable de este tipo de delitos, seguidos de lejos por las guerrillas y más de lejos aún por agentes del Estado. Esta diferencia no es de extrañar pues los paramilitares suelen suponer que quienes luchan por la justicia social son cómplices abiertos o encubiertos de la insurgencia. Y en todo caso, quienquiera sea el autor, en el clima de zozobra que vivimos basta una amenaza, aun velada, para infundir pánico al activista o activista potencial, e inhibir del modo más brutal la movilización en defensa de cualquier idea o de cualquier derecho.

Como se recordará del Capítulo 10, el Ministerio del Interior tiene un programa de protección a personas amenazadas, cuya cobertura se ha venido ampliando. Con todo, el programa está subfinanciado, tiene trámites engorrosos y problemas operativos, amén de no incluir representación ni cobertura suficiente de líderes étnicos, campesinos o cívicos, que desempeñan un papel importante en la movilización social.

Además pues de un aumento sustantivo en los recursos, en el número y en la extracción de las personas protegidas, el programa necesita de varios reajustes. Más descentralización, más flexibilidad y más presencia en las zonas de alto riesgo. Más compromiso y mejores nexos con los organismos de seguridad del Estado. Y un método que atienda tanto a la prevención como a la acción inmediata:

- La *prevención* podría incluir un observatorio de la situación política y social, un seguimiento de la dinámica regional de los homicidios y amenazas, y un permanente análisis de riesgo de activistas visibles o vulnerables, de sus familias y sus colaboradores. También incluiría un sistema de

alerta temprana, con el concurso y acompañamiento de las veedurías ciudadanas. El servicio de escoltas habría de ampliarse con personal confiable para los usuarios pero mejor entrenados por el Estado.

- La *reacción inmediata* necesita de una coordinación mucho más ágil entre las agencias de seguridad, las autoridades nacionales y locales, el Ministerio del Interior y el respectivo comité de reglamentación y protección de riesgos. La cooperación internacional haría bien en aumentar sus cupos y agilizar los trámites para el asilo de dirigentes o activistas sociales en riesgo inminente.

2. Movimientos infiltrados

Aunque no hay cifras ni información confiable al respecto, es indudable que entre las organizaciones armadas y algunas organizaciones o movimientos sociales existen nexos más o menos estrechos, duraderos y complejos. Por ejemplo, la radicalización de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc) durante los años 70 coincide con

Urge pues que los movimientos sociales se blinden cada vez mejor contra la injerencia de los armados y hagan oídos sordos a sus cantos de sirena. La democracia interna y la constante rendición de cuentas son, como podría esperarse, los mejores medios para lograrlo.

el auge del epl y el en en la región caribe (Zamosc, 1987); o también, y hasta fecha reciente, los conflictos sindicales de Urabá obedecieron más a disputas entre guerrillas y autodefensas que a cuestiones estrictamente laborales (García, 1996). Y en todo caso, como notó el Capítulo 2, parte de la estrategia de expansión de cada grupo armado es promover la organización y movilización de los vecinos para obtener concesiones de las autoridades.

“Combinar todas las formas de lucha” es pues una estrategia entendible, aunque ilegítima, de la guerrilla o los paramilitares. Pero la complicidad por parte de algunos líderes sociales es algo más complejo de explicar. Sin duda —y sobre todo respecto de la guerrilla— existe alguna afinidad ideológica entre actor armado y movimiento social, un común fondo de insatisfacción y rebeldía frente a la injusticia. Esta coincidencia más o menos específica y más o menos explícita en cuanto a los *finés* no debería hacerse exten-

siva a los *medios*— y de hecho la inmensa mayoría de los activistas sociales repudian inequívocamente la vía de la violencia.

Pero no siempre o no todos profesan la distinción, y entonces se da el caso de la doble militancia, el dirigente o el activista infiltrado que obedece directamente al grupo armado. Y esto no siempre o no sólo por convicción, sino a menudo por miedo (“nos ayuda o se muere”) por corrupción (activistas comprados) por pragmatismo (tener protección frente al otro bando, amedrentar a la contraparte, etc.) o por otras circunstancias.

Sin importar cuál sea su motivo, la infiltración, la doble militancia y la complicidad con un actor armado son prácticas sumamente nocivas para los movimientos sociales. Primero, porque acudir a la violencia dificulta más de lo que facilita el logro de las reivindicaciones; quien puede apelar al fusil adopta una posición radical o maximalista que frustra la transacción o acaba por “matar la gallina de los huevos de oro”. Segundo y sobre todo, porque esa dualidad es el pretexto exacto que busca el otro bando para satanizar y reprimir al movimiento social.

Urge pues que los movimientos sociales se blinden cada vez mejor contra la injerencia de los armados y hagan oídos sordos a sus cantos de sirena. La democracia interna y la constante rendición de cuentas son, como podría esperarse, los mejores medios para lograrlo. Y en este contexto sería especialmente útil adoptar fórmulas de dirección colegiada, dirección rotativa, mando escalonado y relevos que obstaculizan la cooptación de los dirigentes, a tiempo que reducen su visibilidad y, por ende, el riesgo de ser asesinados.

3. Cultura de suspicacia

Con ocasión y con el pretexto de que las luchas populares están “infiltradas” por los armados, se fue extendiendo la idea de que la protesta es subversiva, de que los activistas y líderes sociales de alguna forma conspiran contra el régimen, de que en realidad no andan tras el pliego de peticiones sino tras la revolución. En vez de ciudadanos que ejercen un derecho y cuyas protestas suelen ser fundadas, entre la opinión pública existe más bien la imagen de “agitadores profesionales”, agendas ocultas y conexiones *non sanctas*.

El prejuicio se refleja y se refuerza a través de los medios de comunicación, cuya cobertura de las luchas sindicales,

campesinas, étnicas y similares es en general escasa, esporádica y desprovista de los referentes necesarios para interpretarlas. También entre los mandos de la fuerza pública podría hablarse de cierta propensión a interpretar las movilizaciones populares en clave de “orden público”. Las autoridades nacionales o locales contra quienes se dirigen las protestas no están precisamente inclinadas a subrayar su legitimidad o a saludarlas como prenda de democracia. Y los propios gestores de la protesta suelen alimentar esos estereotipos con retóricas o tácticas inconducentes.

No será fácil cambiar esa cultura de suspicacia. Pero la opinión pública ha de ser reeducada para aceptar la validez, la legitimidad, la utilidad y la necesidad de que los ciudadanos se organicen, se movilicen y actúen en defensa *pacífica* de sus intereses y sus derechos. En otras palabras, se trata de entender que el *derecho a tener derechos* es la condición irremplazable del progreso social, vale decir que los derechos sociales i) no son un regalo sino una conquista, ii) suponen la presencia e identidad del grupo en la arena política, y iii) son una extensión de la ciudadanía simplemente electoral a la ciudadanía integral (Ramírez, 2001).

De manera especial en el caso colombiano, aquel cambio en la cultura pasa por aprender a evaluar cada reivindicación de un grupo de ciudadanos en sus méritos o deméritos sustantivos, con prescindencia de si coinciden o no coinciden con planteamientos de las guerrillas o las autodefensas, y condenando sin excepción ni ambages cualquier acto que desvíe o confunda el conflicto social con el conflicto armado. Y este cambio debería comenzar por los cuatro estamentos mencionados:

a. Medios de comunicación. En la democracia de *audiencia* que caracteriza a la moderna sociedad de masas (Manin, 1998), los medios son el principal transmisor de la cultura política. Su papel de *mediación* —por eso se llaman “medios”— consiste en hacer *verosímiles* las percepciones de quienes producen o viven el hecho noticioso entre quienes reciben la información acerca de ese hecho (Martín Barbero, 1987). De la manera como una movilización o una protesta social sea registrada por los medios dependen pues el peso que se le conceda en la agenda pública y la validez que se le reconozca al reclamo.

En cumplimiento de la “responsabilidad social” que el artículo 20 de la Constitución impone a los medios, éstos deben cuidarse de dar voz a todos los estamentos y sectores

—se dirá más a espacio en el Capítulo 18—, lo cual en este caso implica dar cuenta de que existen las organizaciones populares, el descontento y la protesta pacífica; implica que la protesta no sea estigmatizada, e implica que su cobertura sea balanceada entre movimientos urbanos y rurales, de clase media y de clase baja, de alcance nacional y de alcance local.

Lo anterior a su vez implica un cambio en la organización y rutinas de los medios, para dedicar más reporteros y más espacio al movimiento social, dar mejor formación política al periodista, ahondar en las causas de la protesta, no limitarse a los episodios conflictivos (por ejemplo, la huelga), seguir los eventuales acuerdos y su cumplimiento, transmitir los puntos de vista de las dos partes, los de observadores independientes y los del público afectado por los sucesos o los acuerdos.

b. Fuerza pública. Mientras los “halcones” pretenden que la fuerza pública reprima los movimientos y protestas populares, las “palomas” exigen que ella se abstenga de toda intervención; pero ambas actitudes son simplistas en tanto reducen el asunto a una cuestión de “orden público”.

Una cultura más democrática no invocaría o no temería el antagonismo entre la fuerza armada y el pueblo, porque el Ejército, como dijo el Capítulo 7, debe ser la nación en armas: la fuerza pública no debe ser percibida como una aliada de la derecha sino como un garante de seguridad para todos los ciudadanos. Por ende, la policía y las ff mm deben *proteger* la expresión libre de las protestas sociales, ya que el derecho a la protesta es parte esencial del “orden constitucional” que ellas están en el deber de defender (artículo 217 de la Constitución). Así, en vez de verse como enemigos en potencia, la dirigencia del movimiento social y los mandos policiales o militares deben aprender a trabajar juntos para que la protesta fluya con vigor y sin violencia, o sea que *ambos* deben velar porque no se haga el juego a los actores armados y *ambos* deben velar porque no se reprima la protesta.

Como un aporte a este cambio de cultura, sería bueno ampliar el contenido de la capacitación en derechos humanos que reciben los miembros de la fuerza pública, desde los llamados “derechos de primera generación” (derechos civiles y políticos— más cercanos al dih) hacia los derechos de segunda y aún de tercera generación (derechos económicos, sociales y culturales, derechos colectivos); esto ayudaría a que la imagen de “revoltosos” fuera cambiada por la

de compatriotas que demandan la ampliación de su ciudadanía.

c. Autoridades. Es natural y legítimo que los gobernantes defiendan sus ejecutorias, e incluso que lo hagan con vehemencia. Pero no es legítimo que las autoridades descalifiquen un reclamo ciudadano con el pretexto de que está siendo “capitalizado” por algún actor armado: si el reclamo tiene alguna base es decir, si es en verdad “capitalizable”, su obligación es capitalizarlo a favor del Estado.

Así pues, las autoridades del orden nacional o local tienen un doble deber respecto de los movimientos sociales. El deber mínimo de lealtad, vale decir, de no estigmatizar ni argumentar *ad hominem* (oponerse a una idea por su autor, no por sus méritos). Y el deber político de atender sus demandas e incorporar sus visiones, como parte del proceso de construcción de legitimidad y ampliación de ciudadanía.

d. Gestores y líderes de la protesta. Pero quizás es el propio movimiento social que más puede ayudar a que la suspicacia sea desterrada de la cultura política. El discurso (y la lógica) de “enemigos” y “amigos” deben virar hacia un lenguaje de interlocutores y aliados. El juego limpio y el respeto a las reglas del juego deben ser principios intocables. La actitud contestataria debería dar paso a posiciones constructivas. Debería ser obvio que ambas partes pueden ganar a veces y que no siempre lo que una gana es pérdida para la otra. El realismo y el gradualismo deberían prevalecer sobre las utopías y los maximalismos —por no llamarlos simple demagogia—. Y por supuesto los líderes tienen que estar al servicio de la causa, no al del lucro, al del padrino político o al del actor armado.

4. Represión de las luchas sociales

En un clima de percepción borrosa de las fronteras entre protesta, orden público y conflicto armado, fueron surgiendo varios mecanismos de represión indebida de los movimientos populares. Básicamente se trata de excesos o distorsiones en el uso de instrumentos legales que no son exclusivos de Colombia sino que, formalmente al menos, existen —y deben existir— en toda democracia.

a. Los estados de excepción y, por ende, las restricciones a las libertades, se han utilizado a menudo para coartar la organización o actividad del movimiento popular. Primero el estado de sitio, que tuvo vigencia durante más de la mitad

Recuadro 16.2

Estados de excepción (conmoción interior) y límites a la protesta social*

De acuerdo con la Comisión Colombiana de Juristas, en el 2002, durante el estado de conmoción interior, “se están presentando, de manera más frecuente, violaciones a los derechos a la libertad, a la intimidad y al debido proceso de líderes sociales y defensores de los derechos humanos. Dichas violaciones han consistido principalmente en detenciones arbitrarias por parte de la fuerza pública; apertura de investigaciones penales sin pruebas que lo fundamenten; allanamientos domiciliarios y a sedes de organizaciones no gubernamentales y sociales”.

La Comisión señala algunos casos:

- Detención arbitraria de tres ciudadanas integrantes de la Asociación de Mujeres de las Independencias, barrios de la comuna 13 de Medellín, “sin orden de captura y como resultado del señalamiento por parte de personas encapuchadas que acompañaban a la fuerza pública en el momento de la detención...”. La captura se realizó tras la denuncia de las ciudadanas por violaciones a los derechos humanos en el marco de la Operación Orión del ejército a finales de 2002.

- El 12 de noviembre de 2000, Saravena fue “acordonado por patrullas militares y de policía, que procedieron a ence-

rrar en las instalaciones del coliseo municipal a por lo menos quinientas personas”. La cut denunció que “la mayoría de personas que permanecieron detenidas eran sindicalistas, dirigentes de sindicatos agrarios, miembros de sindicatos de trabajadores del área de la salud y estudiantes que hacían parte del departamento de juventud de la cut”.

- Apertura de investigaciones penales sin fundamento de prueba en los casos del ex presidente de la Unión Sindical Obrera (uso), y los miembros de la organización no gubernamental Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (Andas) por el delito de rebelión.

- Allanamientos domiciliarios a la casa del director del departamento de derechos humanos de la cut en el Valle del Cauca, al hogar del líder campesino Pedro Jaime Mosquera de la Asociación Campesina de Arauca y a las sedes de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, de la ong Terre des Hommes Italia, de la cut en Cali y Bucaramanga.

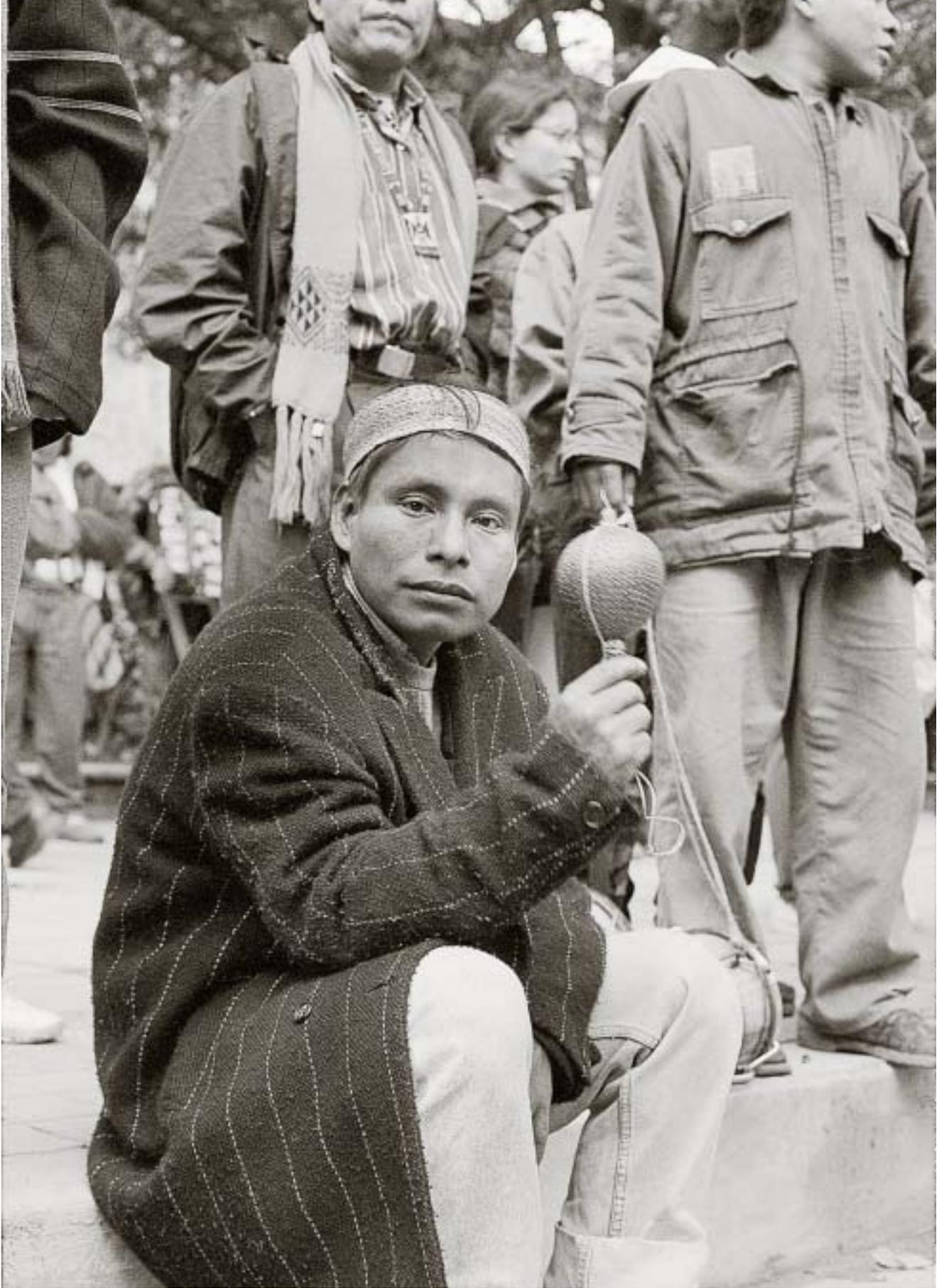
* Informe de derechos humanos 2003, Comisión Colombiana de Juristas.

del tiempo transcurrido entre 1948 y 1991 y se prestó a medidas especialmente drásticas bajo los gobiernos de Gómez, Rojas y Turbay; luego el estado de conmoción interior adoptado por la Carta del 91 y sujeto a más controles que su antecesor, que sin embargo siguió dando pie a denuncias de los activistas de derechos humanos (Recuadro 16.2).

b. El uso “amañado” del derecho penal es otro modo de reprimir la movilización ciudadana, o sea —propiamente— de “criminalizar la protesta”. Ora mediante la tipificación del delito en forma tal que describa una acción más o menos inocente del movimiento social (por ejemplo “impedir la libre circulación del tráfico”), ora mediante falsos testimonios, se levantan cargos por asonada, sabotaje, constreñimiento ilegal, daño a bien ajeno, injuria, calumnia u otro ilícito y se apela al juez para que interrumpa la protesta.

c. La declaración de ilegalidad de la protesta y la autorización de despidos en el caso de los trabajadores son otros métodos bastante socorridos. Igual que los estados de excepción y el código penal, estos dos instrumentos tienen razón de ser en una democracia (para evitar la huelga en un servicio público o el ausentismo indebido, por ejemplo); pero también se prestan a mal manejo, más aún a la vista de autoridades sobornables.

d. Las marchas y manifestaciones son el medio proverbial de la protesta ciudadana y sin embargo son objeto de restricciones no siempre justificadas. Las secretarías de gobierno niegan permisos por un excesivo celo en la defensa del espacio público o por no efectuar los sencillos arreglos alternativos. En otros casos son demasiado visibles los “robocops” (policía antimotines) y las máscaras antigás. O aún



© Carolina Rey Callejo

Foto 16.2 Protestas de grupos indígenas en el centro de Bogotá, 2000.

en otros casos se inducen o toleran actos de provocación u hostilidad contra los marchantes.

e. Por último y en el extremo, *se encarga a la fuerza pública de poner fin a la protesta*. En el intento de desbloquear las carreteras que han sido ocupadas por campesinos, por indígenas o por vecinos airados con el gobierno local o nacional, en el control de las llamadas “marchas cocaleras” que amenazan con entrar a las ciudades, en el manejo policial de “paros cívicos” o el manejo militar de “paros armados”, siempre hay el riesgo de convertir la vigilancia en represión indebida de un derecho ciudadano.

Como las cinco anteriores formas de represión son abusos de otros tantos instrumentos legítimos del Estado, la recomendación que cabe en este punto en realidad es muy simple: evitar los abusos. Y no sólo evitarlos, sino cuidarse de ellos mediante ciertas medidas preventivas, en especial la negación en segunda vuelta del acto legislativo que modifica los artículos 15, 18 y 250 de la Constitución. A lo ya dicho al respecto en el Capítulo 7, hay que agregar aquí que la falta de una definición precisa y restrictiva de “terrorismo” en el texto mencionado podría derivar hacia la represión descarnada de la protesta social.

5. Falta de prevención

Con un Estado asediado por tantas urgencias, no es de extrañar que las autoridades se agoten por atender los problemas emergentes y descuiden las tareas preventivas. Este problema se agrava en el contexto de la movilización ciudadana, donde una especie de ley perversa hace que quienes opten por la confrontación o por las vías de hecho reciban más atención que quienes intenten el diálogo o las vías jurídicas.

La imprevisión llega al punto de que el Estado mismo es el que a veces provoca la protesta ciudadana. Así ocurre cuando las autoridades toman partido injusto por el lado más pudiente en un conflicto social, cuando dejan que la empresa de servicios eleve sus tarifas abusivamente, que la multinacional destruya la cultura indígena o el medio ambiente, que el terrateniente expropie al campesino. También hay imprevisión —mejor dicho, provocación— cuando la administración local o nacional suscribe acuerdos que no puede cumplir o no tiene intenciones de cumplir, como ha pasado con movimientos indígenas, paros cívicos, marchas cocaleras y otras protestas organizadas.

Además de evitar la parcialidad indebida y la palabra incumplida, el paso de una cultura reactiva a una actitud proactiva implicaría adoptar una gama de prácticas que aseguren la atención y resolución temprana de los conflictos sociales. Como establece el artículo 23 de la Constitución, “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución”. Este derecho debe ser divulgado más ampliamente y mejor reglamentado en el caso de las organizaciones sociales. La rendición de cuentas por parte de los gobiernos y agencias públicas del orden nacional o territorial debería ser más frecuente, más comprensible y más extensamente difundida. Deberían estimularse la planeación y el seguimiento participativos, según las líneas del Capítulo 14. Los cabildos abiertos y las audiencias públicas deben ser promovidos y dotados de eficacia. No menos, podría generalizarse la idea del “silencio administrativo positivo”, de suerte que cuando la autoridad no se pronuncie dentro del plazo, quede en firme la pretensión del reclamante.

6. Cooptación de los líderes populares

En la literatura política es común distinguir entre partidos “de masas” y partidos de “cuadros”. Los primeros tienden a incorporar colectivamente a las organizaciones sociales (sindicatos, ligas campesinas, gremios patronales, etc.) mientras los segundos tienen una relación más personal y fluida con los dirigentes cívicos y sociales. Partidos como el pri mexicano, el Comunista cubano o los socialdemócratas europeos se acercan al tipo “de masas”, mientras los partidos estadounidenses o los dos partidos tradicionales de Colombia corresponden al modelo “de cuadros”.

La tentación de cooptar los líderes del movimiento social para el partido político es más intensa aún en una sociedad desigual, donde escasean los canales de ascenso y donde predominan las relaciones personalistas. Por eso puede hablarse de la historia de las luchas sociales en Colombia como de un largo proceso de “cooptación de antiélites” (Fals Borda, 1968) y por eso es común que el clientelismo invada las organizaciones populares. Caso bien documentado es el de juntas de acción comunal que terminaron en manos del bipartidismo (Gutiérrez, 1998) o el de la Anuc, cuya “línea Armenia” se alineó con el gobierno de la época mientras la

“línea Sincelejo” se radicalizaba por injerencia de las guerrillas (Zamosc, 1987).

La cooptación individual de los dirigentes populares tiene varios efectos nocivos sobre la movilización ciudadana. Para empezar y de manera obvia, implica traicionar a los presuntos representados en aras de un provecho personal. En segundo lugar, agrava la dispersión del movimiento social, ya de por sí marcada por las diferencias objetivas de interés y demás factores propios de nuestra sociedad fragmentada. Después, despolitiza el movimiento social en el mejor sentido de la palabra para politizarlo en el peor sentido: no lucha por valores públicos sino por intereses privados. Y le da aliento a un estilo indebido de atender las demandas ciudadanas: no por la vía universalista de los derechos conquistados sino por la vía particularista de los favores repartidos.

Para buscar remedio a este estado de cosas habría que ahondar en el papel de los partidos políticos, y así lo hará la sección B de este capítulo. Entre tanto —y del lado del movimiento social— lo indicado es reforzar su autonomía mediante dos tipos de acciones: las que consolidan su democracia interna y que fueron sugeridas unas páginas atrás, y las que aseguran su presencia no mediada en toda suerte de instancias decisorias. Un buen comienzo y ejemplo de esto último sería hacer realidad lo dispuesto por la ley 731 de 2002: “En todas las entidades y órganos de decisión del orden nacional, departamental y municipal, que realicen políticas, planes, programas o proyectos o creen medidas encaminadas a favorecer el sector rural, deberán estar representadas de manera equitativa las mujeres rurales, las cuales serán escogidas en forma democrática por sus propias organizaciones” (artículo 20).

B. Redescubrir la política

Las organizaciones sociales representan al ciudadano en uno sólo de sus papeles especializados (obrero, usuario de un servicio público, habitante de un barrio, etc.) y dejan por fuera a gran parte de la población; por eso no basta con que esas organizaciones se expresen libremente para que la po-

lítica reemplace a la violencia. Además hace falta que los valores e ideologías, los “proyectos de sociedad” que nos afectan a todos y en todas las esferas de la vida se expresen, se controvertan y se adopten como guía general del poder. Este libre fluir de las ideas y propuestas propiamente *políticas* es la esencia de la democracia y por ende vale decir que el remedio político a la violencia es la ampliación de ella.

La pieza central de esa ampliación son los partidos, pues *sólo* ellos podrían reemplazar a las organizaciones armadas en cuanto proyectos políticos. Dados los partidos, el papel protagónico corresponde a los de oposición, pues ellos captarían el descontento social que hoy subyace a la violencia. Pero el ejercicio de la política —y en particular el de la oposición— está entrabado por la apropiación “mafiosa” del poder en las regiones más afectadas por el conflicto armado. El régimen de partidos, el papel de la oposición y la limpieza de la política local son por eso los tres temas prioritarios que ha de abordar un análisis de la democracia como alternativa a la violencia política en Colombia.

I. El sistema de partidos

Todo partido político pretende que sus representantes sean elegidos para cargos públicos; pero además de esta función *electoral*, los partidos pueden desempeñar y en algunos casos desempeñan otras varias funciones importantes (Cuadro 16.1). Como partidos “de cuadros” que son, las dos colectividades históricas de Colombia se dedican de modo casi exclusivo a la tarea electoral; y este sencillo hecho tiene raíces e implicaciones profundas sobre la relación entre el conflicto armado y el sistema político del país. Para abreviar un argumento más extenso¹, digamos aquí que:

- La temprana opción de Colombia por una democracia presidencialista favoreció el modelo de partidos de cuadros; los partidos de masas son más propios del régimen parlamentario —como en Europa— o de las dictaduras —como en Cuba.

- Los partidos de cuadros tienen la ventaja de facilitar el consenso entre los dirigentes, porque son menos ideológicos y porque no se conciben como la “expresión política” de una

¹ Este argumento se esbozó en Gómez (1989a) y será ampliado en un trabajo del mismo autor, *Colombia y su encrucijada*, Colciencias/ Universidad del Rosario (en preparación).

Cuadro 16.1 Funciones de los partidos

	Partidos <i>racional—eficientes</i> o de cuadros	Partidos <i>democracia</i> o de masas
1. Funciones manifiestas	Pocas. Énfasis en función electoral. Las demás están subordinadas.	Amplias. Funciones ideológicas, electorales y de gobierno. Predominio de la función ideológica.
2. Función aglutinadora	Partido es sólo uno de los muchos mecanismos de unión en la sociedad.	Partido es la institución aglutinadora por excelencia.
3. Función representativa	Rol del partido es la negociación. Hay división de trabajo: grupos de presión representan intereses, el partido los agrega.	Rol del partido es la representación. Partido cumple las dos funciones de articular intereses y agregarlos.
4. Función de resolución de conflictos	Conflictos son vistos como algo que desentaja. Partido tiene rol integrador: construir consenso.	Dentro de ciertos límites, los conflictos son creativos. El rol del partido consiste en expresarlos.
5. Función de definir metas de gobierno	Visión instrumentalista. Partido no es principal definidor de metas estatales. Hace programas para ganar elecciones.	Visión finalista. Partido principal definidor de metas del Estado. Gana elecciones para ejecutar programas.
6. Función de democratización del sistema	Democratización es externa del partido. Se da por competencia con los demás partidos.	Democratización interna del partido juega un rol fundamental en la democratización del sistema político.
7. Función frente al cambio	Rol del partido es centrista. Se considera soporte del statu—quo y del cambio moderado y consensual.	Rol del partido es reformista. Se considera promotor del más extenso cambio posible.
8. Función organizativa	Visión utilitaria. Depende de los requerimientos electorales.	Necesaria para obtener estructura integrada y abarcar masas.
9. Función como gobierno	Autonomía del gobierno. Partido cumple sólo funciones de servicio.	Interdependencia en la elaboración de las políticas. Rol dominante del partido sobre el gobierno.

Fuente: Facundo Díaz (1989: 37-38).

sola clase o estamento social (a diferencia, digamos, del comunismo “proletario” o de la socialdemocracia “obrera”).

- La posibilidad de conciliación y de consenso ha sido decisiva para el progreso de Colombia, donde la gran fragmentación de la élites (como apuntó el Capítulo 1) exigía unos pactos o acuerdos mínimos de gobernabilidad.

- Por eso a lo largo de la historia han sido muchos los gobiernos de coalición, “uniones nacionales”, “movimientos bipartidistas” o similares acuerdos en la cumbre; y por eso los estudiosos destacan la capacidad de compromiso entre la dirigencia, el republicanismo, la estabilidad y el gradualismo como virtudes del sistema político colombiano.

- Sin embargo, los partidos de cuadros no impidieron que las élites chocaran en varias guerras civiles de base regional o religiosa (y cada vez seguidas por una “unión nacional”), hasta adquirir un tinte claramente social bajo La Violencia (no por azar el gaitanismo y el laureanismo asumiéron rasgos del partidos de masas).

De La Violencia surgió el Frente Nacional, que despojó a los partidos de contenido ideológico y de base social diferenciada, para confinarlos definitivamente a la sola función electoral. En efecto: con los cargos repartidos por mitad y

la Presidencia alternada por períodos, la vida de ambos partidos se redujo a decidir el nombre o nombres de sus candidatos.

- Al no poder competir con base de programas, los partidos ahondaron en la práctica vieja de competir a base de prebendas. Fue el aporte del Frente Nacional al clientelismo, ya de por sí común en una sociedad desigual y acostumbrada a las lealtades verticales (tipo peón-patrón) en vez de las solidaridades horizontales (tipo conciencia de clase).

- Con la reapertura de la competencia electoral a partir de 1970, se desembocó en partidos que en efecto tienen que luchar para obtener sus votos pero no tienen ideología ni base social diferenciadas nítidamente. Es una democracia competitiva entre opciones opacas, donde por eso la distinción depende de qué gabelas ofrezca cada candidato. La atomización de los partidos y el clientelismo como motor principal de la política son los frutos visibles del proceso, la punta del iceberg de todo un modo de organizar la relación entre Estado y sociedad.

Al hacer el balance del anterior sistema de partidos desde el punto de vista del conflicto armado y sus posibles soluciones políticas se destacan tres puntos principales:

- La conciliación entre élites que propician los partidos de cuadros puede bastar para una sociedad afluyente e incluyente (tipo Estados Unidos), pero no para un país con niveles elevados de pobreza y exclusión. Entonces el consenso cobija, compromete y beneficia sólo a la minoría presente dentro del sistema, pero deja por puertas a muy amplios sectores de la población. Es la paradoja del sistema político colombiano, con su notable capacidad para zanjar disputas entre quienes están adentro, con la extendida apatía de quienes no se sienten incluidos, y con su dramática incapacidad para negociar con aquellos que se sienten excluidos.

- Los partidos colombianos representan al elector pero no al ciudadano, permiten que la gente escoja el nombre del funcionario pero no ofrecen proyectos alternativos de sociedad, hacen elecciones pero niegan la política. Y esta denegación de la política está en la base de la democracia recortada, de la administración por inercia, de la ausencia de futuro y, al final, del recurso a la violencia como un remedo enfermo de la política.

- A raíz, sobre todo, del Frente Nacional, los partidos se distanciaron de las organizaciones y movimientos sociales para ensayar la cooptación clientelista de sus líderes. Esto dejó al garete las luchas sociales, las privó de su marco integrador, dejó al conflicto social sin salida política y además, como atrás quedó dicho, hizo daños severos al movimiento social.

Hasta aquí hemos hablado como si aquellos dos tipos de partidos fueran rígidos y excluyentes; en realidad existe toda una gama de combinaciones —aunque, también en realidad, el liberalismo y el conservatismo colombianos son casi el tipo puro del “partido de cuadros”. Esto quiere decir que la reforma básicamente debe consistir en adoptar algunos elementos del modelo de masas, en ir pasando de la columna A a la columna B en el Cuadro 16.2 y más específicamente, de avanzar hacia:

- Partidos con más cobertura, más cohesión y más disciplina, no las “microempresas” unipersonales de hoy. La reforma política recientemente aprobada por el Congreso es un avance en esta dirección. El umbral de 2% (o el medio cociente en otros casos) y la prohibición de doble militancia buscan reducir el número de partidos; la lista única y la ci-

fra repartidora corregirían su fragmentación interna, y el régimen de bancadas les pondría disciplina. Pero el voto preferente (y además opcional) contradice estas medidas que ya de por sí eran pálidas: poco se hace con unidad y disciplina interna si el umbral es tan bajo que permite formar hasta cincuenta partidos distintos.

En este punto, entonces, la solución pasaría por suprimir el voto preferente y por un umbral bastante más elevado o, mejor, por exigir que cada partido tenga varios cientos de miles de *militantes* (no apenas de votantes).

- Partidos con un grado más alto de militancia y de democracia interna, no los actuales “clubes de parlamentarios”. La lista única no haría mucho si resulta de simples composiciones entre candidatos que se unen por puro cálculo; se

En Colombia la oposición desarmada ha sido víctima de la oposición armada. La marginalidad, ceguera y criminalidad de la guerrilla han pesado quizá más que cualquier otro factor para impedir una izquierda democrática robusta.

trata de que esas listas —y luego las bancadas— encarnen una idea común, algún proyecto político. Esto implica que el partido tenga identidad y vida independientes y anteriores a los candidatos, que sus *representantes* (no sus dueños) sean escogidos por el grupo de ciudadanos que comparten aquel proyecto, vale decir, por militantes que ejercen una real democracia interna.

- Partidos con nexos más estrechos y orgánicos con las organizaciones sociales y los movimientos populares, no con nexos tan episódicos ni tan clientelizados. Los cientos de miles de ciudadanos que militan en un mismo partido han de tener cierta homogeneidad en sus ideas y en sus intereses, vale decir que cada partido ha de acentuar la vocería de un determinado sector social. Esto no implica partidos monoclásistas, pero sí implica que las organizaciones sociales (de obreros, consumidores, empresarios, indígenas, mujeres, etc.) tengan voz decisiva y autónoma en la dirección y en la vida interna del partido.

- Partidos polifuncionales —y no sólo electorales. En el partido liberal o en el conservador sólo trabajan las personas que aspiran a ser candidatos o a ocupar algún cargo en el gobierno, de modo que su esfuerzo se reduce a ganar elecciones. En cambio los miles de militantes de los partidos reformados no podrían aspirar a puestos públicos, de suerte

Cuadro 16.2 Dos tipos de partido

CARACTERÍSTICAS	PARTIDO DE CUADROS	PARTIDO DE MASAS
1. Funciones manifiestas	Casi exclusivamente electorales	Ideológicas, electorales y de gobierno
2. Actividades	Limitadas e intermitentes giran en torno al ciclo electoral	Extensivas y permanentes
3. Principales beneficiarios	Los elegidos	Los miembros
4. Incentivos	Burocracia	Ideológicos
5. Estilo operacional	Pragmático	Ideológico
6. Requisitos de organización	Dependen de la coyuntura	Altamente integrada
7. Miembros	Informal. Las necesidades electorales determinan el tamaño de la organización	Criterios formales de afiliación y fuertes organizaciones en base a que se requieren para darle legitimidad democrática
8. Unidad de organización	Comités “cliques” de líderes	Secciones o cédulas
9. Distribución de la autoridad	Autonomía de las subunidades. Centralización dentro de la descentralización	Descentralización dentro de la centralización
10. Reclutamiento de líderes	Autorreclutados	Patrones de carrera política institucionalizados
11. Estilo organizacional	Profesional	Amateur

Fuente Gómez, H. (1989a: 189).

que muchos se dedicarían a tareas ideológicas, de organización social y otras más propias de un partido de masas.

2. El papel de la oposición

Dicho de manera simple, la paz política consiste en cambiar la oposición armada por la oposición desarmada. No se trata entonces de negar el conflicto social, del conformismo o el unanimismo; al revés, se trata de que las diferencias de interés y de visión del mundo fluyan con entera libertad, de que se expresen todos los proyectos de sociedad posibles para que el ciudadano pueda escoger entre ellos.

Pero resulta que en Colombia la oposición desarmada ha sido víctima de la oposición armada. La marginalidad, ceguera y criminalidad de la guerrilla han pesado quizá más que cualquier otro factor para impedir la gestación de una izquierda democrática robusta. Parte del daño se debe a la cooptación y confusión de algunos dirigentes y activistas; parte a las purgas sectarias y sangrientas; parte al destierro o muerte de líderes pacíficos que le estorben al “frente” respectivo; parte al refuerzo que da la guerrilla a la cultura de intolerancia; y parte, la principal, a que da pie y pábulo a la

extrema derecha para que asesine o aterrorice a directivos y activistas de la izquierda no armada.

En vista del bloqueo de la izquierda, la “oposición” pasó a ser un asunto de los parlamentarios descontentos con el gobierno de turno. Este era un resultado previsible de partidos simplemente electorales, sin fuerte base social ni disciplina interna. Pero de aquí siguió el desdibujamiento casi total del concepto y la práctica de la “oposición” en una democracia. Por fuera de Colombia no se estila que el partido derrotado, ni una fracción de él, ni destacados militantes suyos sean llamados a ministerios y secretarías; cada torero trae su cuadrilla —lo cual no implica cambiar funcionarios de carrera— y el partido perdedor, sea de cuadros o de masas, se dedica a denunciar los errores del gobierno, a presentar proyectos alternativos en el Congreso y a prepararse para volver al poder.

Con excepción del período Barco, hace 46 años que en Colombia no puede hablarse de un (o unos) partidos de gobierno y otro (u otros) partidos de oposición. Hay grupos fluctuantes de congresistas (diputados, concejales) que se oponen al gobierno de turno y que de tarde en tarde logran frenarle alguna iniciativa o hacerle un debate “de con-

trol político” sin consecuencia alguna. Es más: la oposición no logra ser mayoría o dura muy poco como mayoría porque el gobierno nacional o local deshace fácilmente la bancada. Su secreto no es otro que nómina y presupuesto, repartir puestos o “auxilios parlamentarios” que bajo nombres distintos sirven para contentar al político rebelde y a sus hambrientas clientelas.

Este sistema tiene la ventaja de la “governabilidad” y de algún modo refleja la ya citada capacidad de compromiso. Pero sin duda es inepto para tramitar los grandes desacuerdos, para incorporar las tensiones subyacentes al conflicto armado, para reemplazar, en fin, la guerra por la política. Los remedios en esta dirección competen tanto a la izquierda civilista como al diseño del régimen político.

a. *El aporte de la izquierda.* Lejos de acercar los ideales que de algún modo comparte con la izquierda, la guerrilla en sus hechos ha servido para bloquear, posponer y deslegitimar las reformas sociales. Por eso la izquierda democrática no habría de dudar en el repudio a unos métodos degradados en su origen, en desbordar su objetivo y en violar el derecho humanitario. Por eso habría de ser la primera interesada en una pronta desmovilización de la insurgencia. Por

eso, igual que las organizaciones populares, los movimientos políticos de izquierda deberían ahondar su democracia interna (incluyendo la pluralidad o rotación de directivos) por convicción y como medio de defensa.

Con excepción del período Barco, hace 46 años que en Colombia no puede hablarse de un (o unos) partidos de gobierno y otro (u otros) partidos de oposición. Hay grupos fluctuantes de congresistas (diputados, concejales) que se oponen al gobierno de turno y que de tarde en tarde logran frenarle alguna iniciativa o hacerle un debate “de control político” sin consecuencia alguna.

eso, igual que las organizaciones populares, los movimientos políticos de izquierda deberían ahondar su democracia interna (incluyendo la pluralidad o rotación de directivos) por convicción y como medio de defensa.

b. *El aporte del sistema.* Para que los partidos de la oposición sean fuertes debe haber partidos fuertes; esto quiere decir que lo primero sería avanzar hacia partidos con las características que fueron apuntadas más arriba. Tales partidos con base social amplia y diferenciada, con democracia interna y disciplina parlamentaria no caerían en la tentación de aceptar unos cuantos minis-

terios o secretarías, ni sus bancadas se contentarían con unos puestos o unos auxilios. Las coaliciones de gobierno, si las hubiera, serían más programáticas, orgánicas y estables, como han de ser en una democracia.

A falta de ese cambio en la fisonomía de los partidos, no servirán de mucho las medidas que directamente pretenden acabar la “governabilidad tarifada” (puestos y auxilios parlamentarios). La Constitución de 1991 se propuso desterrar el clientelismo (que a su vez está en la base del soborno del Congreso) sin resultados muy satisfactorios; los “auxilios” quedaron prohibidos pero cada gobierno los revive bajo una denominación y un reglamento distintos; incluso el referendo que votaremos próximamente trae una fórmula que en opinión de muchos no será suficiente. Y ello quizás se deba a que, en el fondo, ninguna democracia puede impedir que el Congreso participe en la discusión del presupuesto. El mal, entonces, no está en que participe, sino en que congresistas inescrupulosos desvíen los recursos hacia el lucro personal o el interés mezquino; y en este caso el remedio no es cambiar el reglamento, sino probar el hecho y castigar al congresista torcido y a sus cómplices —comenzando, como no, por el ministro o alcalde que concedió el auxilio.

En cambio —y suponiendo que los partidos se hayan transformado— sería preciso ampliar el llamado “estatuto de la oposición”, vale decir, el conjunto de garantías que protegen su ejercicio en las complejas circunstancias de Colombia. El fundamento del estatuto está en la fórmula de Thoreau: “*freedom is how free your opponent is*” (libertad es cuánta libertad tenga tu oponente). Además de proteger la vida e integridad de los opositores, según insiste el Capítulo 9, este poner en pie de igual a partidarios y adversarios del gobierno pasa por varios temas:

- El acceso a la información y a los medios de comunicación, el derecho de réplica y la participación en organismos internacionales (todos consagrados en la Constitución y en la reforma política reciente).
- La financiación suficiente de las campañas, los topes al gasto electoral, la presencia de la oposición en la rama electoral y en la dirección de los cuerpos colegiados (temas donde cabrían nuevos avances).
- El refuerzo de un régimen de bancadas y el de la vigilancia rigurosa de las finanzas o elecciones internas de los partidos (donde también podría haber mejoras).



© Archivo El Tiempo

Foto16.3 Protesta sindical en la plaza de Bolívar de Bogotá, 2002.

- La categoría automática de senador o jefe de bancada para los candidatos presidenciales perdedores, la titularidad sobre los organismos del ministerio público y control fiscal, e incluso la prohibición de nombrar ministro o secretario a un militante de la oposición que acepte a título personal (reformas eventuales).

3. Limpiar la política local

El Capítulo 4 observó que en distintos municipios, provincias o departamentos, la mezcla entre latifundismo autoritario, clientelismo electoral, narcotráfico y conflicto armado hizo que el poder económico y político cayera en manos de una especie de “mafia” —una mezcla de señores de la guerra, criminales de cuello blanco y delincuentes que posan de señores. Este cáncer de la democracia colombiana viene a ser el polo opuesto de lo que acá proponemos: es la captura plena de la política por la violencia en vez de ser el destierro de la violencia por la política. Para corregir esta situación alarmante, harían falta por lo menos tres tipos de

medidas específicas, que llamaremos represivas, electorales y de contrapeso.

a. Medidas represivas. Más que ante un hecho político, debe entenderse que estamos ante un hecho criminal con graves consecuencias políticas. El que un puñado de propietarios y políticos corruptos, traficantes de drogas y comandantes de las autodefensas o, en su caso, de mandos guerrilleros, se hayan apropiado de la riqueza, del aparato gubernamental y del uso de la fuerza para oprimir y explotar a ciudadanos indefensos —o aún para trepar a niveles más altos de la política— no deja más camino que el de la represión por parte del Estado.

Concretamente, y en consonancia con la invitación que formula el Capítulo 7 a escoger prioridades rigurosas en materia de seguridad-justicia, habría que enfocar la estrategia de “recuperación del control estatal del territorio” a liberar primeramente las regiones que hoy están en manos de una mafia. Dicha estrategia, como explica el Ministerio de Defensa, comenzaría por operaciones de la fuerza pública y seguiría con unidades de soldados regulares, carabine-

ros y soldados campesinos que “junto con la Fiscalía, la Procuraduría, la policía nacional y el das, compondrá una estructura de apoyo que identificará y judicializará a... quienes cometan delitos de alto impacto social...” (Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional, 2003: 40). ¿Pues cuál impacto social mayor que adueñarse del Estado para expoliar y terrorizar a la ciudadanía?

b. Medidas electorales. El daño que le hacen esas “mafias” regionales a la democracia colombiana se agrava en virtud de la sobrerrepresentación que hoy tienen los departamentos menos densamente poblados en el Congreso y otras esferas del orden nacional. Para reducir esta influencia dañosa —y en todo caso por razones de justicia y de modernización del sistema político— habría que pensar en reajustes al sistema electoral:

- El más obvio sería actualizar el censo, pues la asignación de escaños en la Cámara de Representantes se sigue haciendo sobre la base de cifras de 1985; con un censo actualizado a 2002, Bogotá contaría con otras cinco curules, el Valle de Cauca con otras cuatro y Antioquia con otras tres.

- Lo segundo sería conceder un número menor de representantes fijos por unidad territorial y aumentar el peso del factor poblacional; en este punto, sin embargo, habría un retroceso si se aprueba la pregunta seis del referendo, que le daría, de hecho, más peso a las regiones menos pobladas.

- Una opción más compleja, aunque teóricamente más adecuada, sería el rediseño periódico de los distritos o circunscripciones electorales, de manera que se ajusten a los cambios en la distribución espacial de la población (como se hace en muchos países).

- El giro de los partidos hacia un modelo de masas tendría efectos saludables también en este campo, pues bajaría el influjo del parlamentario y aumentaría el de los militantes. El beneficio sería mayor aún si los partidos, además de cobertura amplia y unidad interna, tuvieran que tener bases regionales diversificadas (por ejemplo, que no más de 20% de sus militantes pudieran residir en un departamento); así tendríamos partidos interregionales, con representación adecuada de las grandes ciudades y aptos para ayudar a la precaria unidad nacional.

c. Medidas de contrapeso. Además de quitarles influencia nacional, habría que achicar las esferas de poder local que hoy ocupan las mafias, para lo cual existen dos métodos

complementarios. El primero y el menos discutible es fortalecer la democracia municipal y ampliar la participación de las comunidades; el segundo, que puede despertar cierto recelo, es repensar el papel de aquellas entidades territoriales cuya escasa población y aún más escaso desarrollo institucional las hace presa fácil de las mafias.

Ya el Capítulo 14 habló de cómo fortalecer la institucionalidad y la democracia locales, de un régimen especial para los municipios vulnerables y de acciones para reducir la atomización territorial. De su parte, el Capítulo 12 sugirió una serie de controles sobre las regalías petroleras y sobre las transferencias regionales para evitar su apropiación indebida. Quedaría el tema de la organización y funciones de los departamentos más vulnerables a las que, por falta de mejor apelativo, llamamos “mafias” locales.

La Constitución vigente hasta 1991 distinguía tres tipos de entes territoriales intermedios entre la Nación y el municipio —departamentos, intendencias y comisarías— reservando la primera figura para las regiones de mayor desarrollo relativo; las intendencias y comisarías (“territorios nacionales”) quedaban bajo “inmediata administración del gobierno”, aunque el legislador podía dotarlas de “estatutos especiales” que les dieran alguna autonomía (artículo 6 en la codificación de 1886). Esta última opción no se llevó a la práctica, de modo que los territorios nacionales fueron tratados como menores de edad hasta que los constituyentes del 91 eliminaron esta figura y convirtieron a todos en departamentos. Pero quizá la transición fue demasiado brusca, más todavía cuando a principios de los 90 los antiguos territorios nacionales estaban siendo invadidos por el narcotráfico y el conflicto armado se estaba escalando.

Para encontrar un punto de sano equilibrio, habría que adoptar alguna forma de categorización de los departamentos que reconozca la diferencia entre Guainía y Antioquia o entre Vaupés y Atlántico. No todas las intendencias o las comisarías de 1990 tendrían que perder autonomía y en cambio algunos departamentos viejos quizá necesiten del régimen tutelado; la tutela podría ser temporal y el esquema debería ser flexible en cuanto a facultades y controles políticos, fiscales o administrativos; algunas entidades podrían ser adscritas a las regiones que se mencionan más adelante; en fin, lo importante es abrir la discusión sobre este tema sensitivo pero no aplazable.

C. Poder de las minorías

Sobre todo a partir de Rafael Núñez, Colombia adoptó las fórmulas de centralismo y presidencialismo como bases de su sistema político y garantías de unidad nacional. Ambos principios tienen méritos sólidos —especialmente para una sociedad fragmentada— y ambos se han arraigado hondamente en el país, tanto que los dos sobrevivieron a cinco grandes reformas constitucionales, incluyendo la Carta del 91.

Con todo, el centralismo y el presidencialismo tienen las desventajas de concentrar el poder y ser un régimen de mayorías, especialmente cuando se dan juntos (Estados Unidos, para un contraejemplo, es presidencialista pero federal). Pensando pues en que la política sustituya a la guerra, en que el reparto del poder se amplíe y en que las minorías tengan más espacio, esta sección explora los terrenos del federalismo y el parlamentarismo. La exploración es más bien hipotética, porque ambos principios son extraños a nuestra tradición y porque ambos tienen desventajas (en breve: perder las ventajas del sistema actual). Pero la exploración se justifica porque los cambios sería cuestión de grado, porque regiones más autónomas y un Congreso más robusto sirven a la democracia, porque tanto el centralismo como el presidencialismo ya se han venido atenuando en Colombia y —en todo caso— porque este bien podría ser el centro de una negociación *política* con la insurgencia.

1. Un estatuto nuevo para las regiones

En un Estado confederado (extremo del federalismo) la soberanía es compartida por los entes territoriales y el gobierno central es rotativo o escogido por un consejo interregional; en un estado centralizado, las regiones carecen de autonomía y ejercen sus funciones por simple delegación. Casi todos los países se encuentran en algún punto medio y se desplazan en uno u otro sentido.

Colombia fluctuó entre ambos modelos, con un viraje radical hacia el federalismo en 1863, un contraviraje no menos radical al centralismo en 1886, una serie de oscilaciones durante los cien años siguientes y un proceso de descentralización gradual a partir de los años 80. Y así, aunque algu-

nos añoran los “estados soberanos” del siglo XIX, la mayoría de los “federalistas” piensan hoy en profundizar la descentralización sobre la base de “regiones” más extensas y más vitales que los departamentos.

Además de impulsar la descentralización, la propia Carta del 91 hizo eco de aquel sentimiento “federalista” cuando en su artículo 1 definió a Colombia como “un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, *con autonomía de sus entidades territoriales*, democrática, participativa y pluralista...”. Pero en lugar de dar desarrollo a este enunciado, los constituyentes se limitaron a ordenar una “ley orgánica de ordenamiento territorial (que) establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los térmi-

Una cultura más democrática no invocaría o no temería el antagonismo entre la fuerza armada y el pueblo, porque el ejército debe ser la nación en armas: la fuerza pública no debe ser percibida como una aliada de la derecha sino como un garante de seguridad para todos los ciudadanos.

nos que establezca la ley “ (artículo 288). Y así la norma, encima de ser tímida, dejó el asunto en manos de un Congreso elegido en función de los departamentos actuales, que por lo mismo lleva doce años dándole largas al asunto.

Sin embargo, los proyectos de ley más avanzados hablan de reemplazar los departamentos por regiones como unidades intermedias entre la nación y el municipio. Sin afectar la unidad nacional ni las fronteras exteriores del Estado, las regiones serían unidades políticas, autogobernadas, con funciones autónomas y no apenas delegadas, con capacidad de gestión, con liderazgo y con ingresos fiscales abundantes (Recuadro 16.3).

La transferencia de funciones y recursos debería hacerse de manera gradual e incluso diferenciada, pero con plazos claros y criterios precisos de madurez institucional por parte de la región receptora.

La nación mantendría sus funciones de manejo de la política exterior, defensa nacional, control constitucional, emisión de moneda y expedición de leyes orgánicas y estatutarias. También se reservaría el derecho de decidir sobre aquellas materias donde los actos de una región puedan le-

Recuadro 16.3

Por qué un Estado regional *

Jaime Castro

Las regiones son realidades geográficas, sociales, históricas, culturales y económicas, a veces étnicas, que tienen derecho a un espacio en la organización político-institucional del Estado. Básicamente son dos los elementos que configuran la región así concebida:

- Identidad social y cultural que crea y desarrolla lazos de pertenencia y solidaridad tan fuertes que la comunidad que los posee se siente y es distinta de las demás comunidades con las que convive en la misma nación o Estado. Estos hechos sociales y culturales se acompañan de sentimientos individuales y colectivos que constituyen elementos de la personalidad del pueblo que habita la región. Además, permiten construir aspiraciones comunes y tener una visión compartida de futuro. En ese elemento sociológico también se expresa la “geografía política” del respectivo país.

- A ese hecho social debe agregarse uno de carácter geográfico: la comunidad de que se trata tiene su asiento en un área territorial determinada o determinable que también reúne características que la hacen particular y distinta y le dan cierto grado de unidad. A veces, se trata también de una ecorregión.

- Para algunos autores, pueblo y territorio son los dos elementos que conforman la región susceptible de ser convertida en centro de poder estatal y escenario democrático para la efectiva participación de la sociedad civil y la ciudadanía en la vida pública. Las relaciones entre ese pueblo y ese territorio son estrechas y complejas. Se estimulan y condicionan mutuamente. Terminan generando un modo y una forma de vida en los que predominan sentimientos y actitudes que configuran una identidad y un patrimonio cultural. También producen sentido de pertenencia y diferenciación con otros pue-

blos. Dicho en otras palabras, la región la conforma el pueblo que vive en un territorio; en un paisaje, dicen algunos poéticamente.

- La suma de esos dos grandes elementos, uno sociológico y otro geográfico, con todo lo que cada uno de ellos representa y significa, permite organizar las regiones como colectividades territoriales, es decir, como entidades o unidades políticas encargadas de ejercer parte de las funciones del Estado.

Lo anterior no quiere decir que los dos hechos citados —el natural o geográfico y el sociológico o cultural— coincidan o se superpongan de manera exacta y con elaborada precisión cartográfica. Pero son hechos que concurren o conviven de tal manera que conforman espacio y escenario válidos para el cumplimiento de dos grandes propósitos:

- Repartir territorialmente el poder del Estado y crear los *centros de poder* que exige un sistema democrático verdaderamente pluralista.

- Planificar el crecimiento económico y el desarrollo social en áreas o zonas que se acomodan bien a las necesidades del siglo xxi y a los retos de la globalización.

Reemplazar los departamentos

Las entidades territoriales de carácter regional que se proponen deben ser el nivel intermedio de la nueva estructura territorial del Estado. Deben sustituir los “departamentos que se encuentren desahuciados y en una situación de interinidad”. Dos gobiernos, los de los presidentes Samper y Pastrana, propusieron al Congreso que autorizara la supresión de varios de los actuales departamentos.

sionar los intereses de otra, donde las regiones no puedan emitir regulaciones eficientes, o donde se comprometa la unidad nacional (Rodríguez, 2001).

Las regiones asumirían limitadas funciones legislativas, y más extensas funciones reglamentarias, administrativas, de planeación, promoción del desarrollo económico, regu-

lación de políticas sectoriales y ejecución. En cambio, la llamada “cláusula general de competencia” se invertiría de suerte que las funciones no asignadas *explícitamente* a la nación se entiendan como propias de la región.

Para la identificación, demarcación y reglamentación de las regiones deberían tenerse en cuenta tres criterios: que cada

Crear *regiones autónomas* es la decisión más importante y de mayor envergadura que se debe tomar para construir el dinámico modelo de ordenamiento territorial que el país reclama. Para poder organizar la entidad intermedia que interprete y exprese nuestra realidad. Para salir del marco departamental y pasar a la *supradepartamentalidad*.

Las *regiones autónomas* que se proponen no deben ser simple suma aritmética y mecánica de dos o más departamentos. Mera superposición de sus funciones, recursos y burocracias. No pueden ser departamentos grandes, más extensos geográficamente y más poblados. No pueden organizarse a imagen y semejanza de las entidades territoriales existentes, con sus vicios y falencias. Si las regiones fueran simples “megadepartamentos” por su tamaño físico, sólo estarían reproduciendo y multiplicando problemas que todavía no hemos podido superar.

Tienen que ser entidades de naturaleza diferente. Para lograrlo es necesario asignarles funciones que reflejen verdadera distribución territorial del poder del Estado. Tiene razón Vidal Perdomo cuando sostiene que “los modelos de organización territorial se definen por las funciones que se otorguen a las entidades intermedias entre los municipios y el Estado general”. Además, hay que financiarlas con recursos que no las contaminen y corrompan. Y es forzoso cambiar sustancialmente las formas de organización y funcionamiento de muchas otras entidades públicas.

* Ex alcalde de Bogotá. Analista en temas municipales y regionales.

región refleje y cultive una especificidad cultural e histórica; que se estimule la participación democrática en el manejo y control de los asuntos públicos, y que la región no se encierre sino que se abra hacia el mundo (Fals Borda, 2001).

Las regiones, entonces, no serían meras asociaciones de departamentos (como se entienden hoy) ni grandes depar-

tamentos, ni agregación de departamentos o provincias colindantes; serían sí más extensas que un departamento, pero ante todo tendrían más poderes y funciones que el departamento. Corolario de lo anterior, deberían desaparecer las asambleas departamentales y los concejos municipales deberían ser readecuados.

Esta redistribución del poder político multiplicaría los espacios donde las minorías pueden competir y, en particular, daría a los ex combatientes “unos escenarios dónde poner a prueba su vocación política y sus ideas sobre el Estado, el servicio público y la manera de lograr el bienestar colectivo, después de haber conseguido para ellas el favor popular en franca lid democrática” (Castro, 2001: 23).

Un posible derrotero hacia el reordenamiento territorial, quizá articulado con las negociaciones de paz, constaría de tres pasos. En primer lugar, el texto constitucional debe hacer explícito el derecho de autogobierno para dar curso a las regiones autónomas. En segundo lugar —y este es un punto espinoso— habría que llegar a un acuerdo *inicial* sobre el número, composición y límites de las regiones. La ley estatutaria deberá prever el método de confirmación y podría incluir mecanismos de transición, de consulta ciudadana y de reconversión gradual o diferenciada para distintas áreas geográficas. En tercer lugar, los territorios postulados para ser una región adoptarían una decisión interna en cuervos elegidos al efecto o mediante consulta popular.

2. Un Congreso con más poder

Durante casi toda su historia, Colombia ha tenido un régimen presidencialista con claros componentes plebiscitarios. Quien gana las elecciones es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno. El triunfo implica “ganar todo” y la derrota “perder todo”. El derrotado no tiene incentivos para continuar en el juego democrático; cuando más, se apela a su paciencia para que vuelva a postularse al cabo de cuatro años.

El poder se personaliza y se concentra en la figura presidencial; parafraseando a Linz (1997), el presidencialismo crea temor a hacer la oposición. En Colombia ha conducido al uso excesivo de los estados de excepción, a asfixiar la protesta social y a legislar desde el ejecutivo (Hartlyn, 1997).

La debilidad de los partidos es funcional al presidencialismo, pues implica “la posibilidad de convencer a legisladores individuales, de producir un cisma dentro de los par-

tidos, de distribuir prebendas y formar alianzas clientelistas, lo que permite a un presidente gobernar y llevar a cabo su programa sin una mayoría” (Linz, 1997: 79).

El régimen parlamentario propiamente dicho consiste en que el partido o coalición con mayoría en el Congreso elige y puede cambiar al jefe de gobierno o “primer ministro”. Este sistema puede aumentar la inestabilidad, pero asegura la coordinación entre el Legislativo y el Ejecutivo, obliga a la rendición de cuentas y facilita las reformas o el cambio de líderes desgastados. Sobre todo, el régimen parlamentario implica una distribución más amplia del poder. La permanencia del primer ministro y su gabinete dependen de bancadas relativamente numerosas, que suelen pertenecer a distintas vertientes o partidos. Las minorías tienen más capacidad de negociación, son a menudo el “fiel de la balanza” e incluso llegan a convertir el gobierno en su rehén (cuando tienen los votos justos para decidir cuál de dos bloques toma el gobierno). Los perdedores no salen de la escena política, sino que ejercen la oposición desde el parlamento y pueden forzar la convocatoria a elecciones generales para pasar a ser el partido de gobierno.

No es fácil imaginar a Colombia bajo un régimen parlamentario. Manteniendo la elección popular o directa del presidente, es sin embargo posible acercarse a un régimen “semiparlamentario”, donde el Congreso aumenta sus fa-

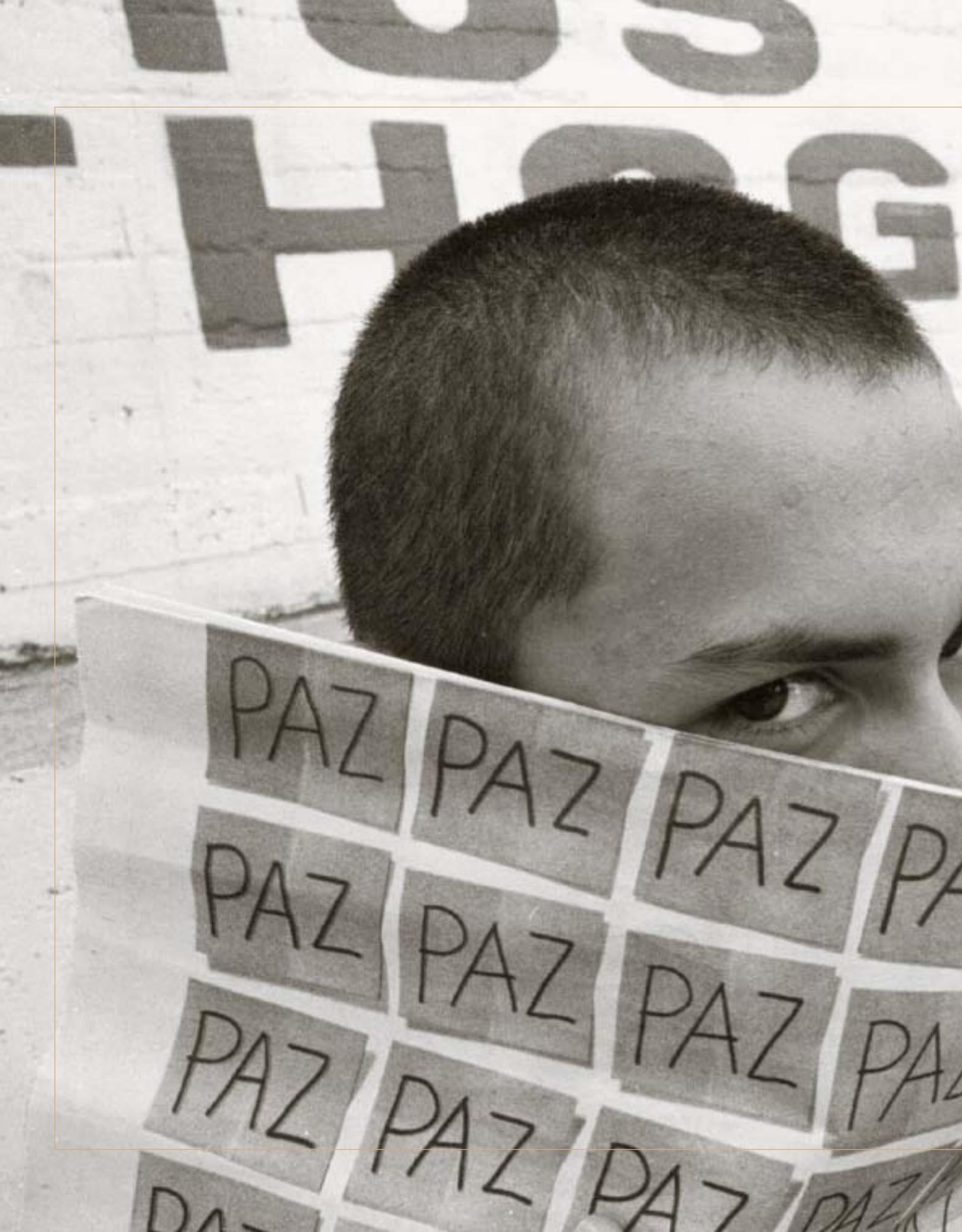
cultades de cara al Ejecutivo. Algo de esto ya cobró vida con la Constitución de 1991, que limitó la delegación de funciones legislativas a la rama ejecutiva y en cambio le dio al Congreso el poder de destituir ministros (“moción de censura”).

La eficacia de esas medidas ha sido bien dudosa: ni la moción de censura se ha estrenado, ni es claro que el Congreso ahora legisle de modo más autónomo que antes. Ambos hechos se deben a que el gobierno mantiene los dos resortes de “governabilidad tarifada” —puestos y presupuesto— que mejor funcionan entre congresistas indisciplinados y dependientes de sus clientelas.

Es sobre todo el desprestigio de un Congreso así, lo que en Colombia hace difícil imaginar el parlamentarismo o el semiparlamentarismo. Y con esto volvemos al tema de los partidos: si no remedian su déficit de representatividad social, su dispersión y sus personalismos, el Congreso donde toman asiento no merece recibir más poderes ni los ejercería en el caso de recibirlos. El parlamentarismo supone partidos fuertes; y viceversa: los partidos fuertes son el mejor modo de que el Congreso sea fuerte. Porque después de todo el Congreso es el recinto más alto de la democracia y el lugar que inventó la humanidad para zanjar sus diferencias de visión sin usar la violencia.

Bibliografía y referencias

- Archila, Mauricio (2003), “Colombia 1975-2000: De crisis en crisis. Contexto”, en Mauricio Archila (comp.), *25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*, Bogotá, Cinep.
- Castro, Jaime (2001), *¿Transferencias igual a déficit fiscal? ¿Regiones o departamentos?*, Bogotá, Fescol/ Viva la Ciudadanía/ Federación Nacional de Concejos/ Fundación Foro Nacional por Colombia.
- (2002a), *La cuestión territorial*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.
- (2003b), *Informe de derechos humanos* (mimeo), Bogotá.
- Facundo Díaz, Ángel (1989), *¿Qué son los partidos políticos?*, Bogotá, Canal Ramírez-Antares.
- Fals Borda, Orlando (1968), *La subversión y cambio social*, Bogotá, Tercer Mundo Editores (colección El Dedo en la Herida, 29), segunda edición revisada.
- (2002), “Luchas urbano-regionales”, en Mauricio Archila (comp.), *25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*, Bogotá, Cinep.
- (2002), “Luchas sociales protagonizadas por actores menos visibles”, en Mauricio Archila (comp.), *25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*, Bogotá, Cinep.
- García, Clara Inés (1996), *Urabá: región, actores y conflicto*, Medellín, Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia.
- (2003), “Luchas urbano-regionales, en 25 años de luchas sociales en Colombia”, en Mauricio Archila (comp.), *25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*, Bogotá, Cinep.
- Gómez, H. (1989a), *Recuperemos el liberalismo—Hacia un partido de los militantes*, Bogotá, Canal Ramírez-Antares.
- (1989b), “La agenda del liberalismo”, en H. Gómez (ed.), *El liberalismo al banquillo*, Bogotá, Canal Ramírez-Antares, pp. 185-204.
- Gutiérrez, Francisco (1998), *La ciudad representada*, Bogotá, Iepri/ Tercer Mundo Editores.
- Hartlyn, Jonathan (1997), “El presidencialismo y la política colombiana”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (comps.) (1997), *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Manin, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Martín Barbero, Jesús (1987), *De los medios a las mediaciones: comunicación, cultura y hegemonía*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Ocampo, José Antonio y Santiago Perry (1995), *El giro de la políticas agropecuarias*, Bogotá, Tercer Mundo/ Fonade/ dnp.
- Orozco Abad, Iván (1992), *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y derecho en la sociedad colombiana*, Bogotá, Iepri/ Tercer Mundo Editores.
- Prada, Esmeralda (2003), “Luchas campesinas e indígenas”, en Mauricio Archila (comp.), *25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*, Bogotá, Cinep.
- Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional (2003), *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, en <http://www.mindefensa.gov.co>.
- Ramírez, María Clemencia (2001), *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia/ Colciencias.
- Rodríguez Arbelaéz, Jorge (2001), “Intervención del Centro de Altos Estudios de Quirama”, en *¿Colombia: República federal, regional o...?*, memorias del Encuentro Nacional sobre Regiones y Provincias, Ibagué, Fescol/ Gobernación del Tolima.
- Salgado, Carlos y Prada, Esmeralda (2000), *Campesinado y protesta social en Colombia 1980-1995*, Bogotá, Cinep.
- Zamosc, Leon (1987), *La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia*, Ginebra, Unrisd.
- (1990), “Campesinado y democracia rural”, en *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años ochenta*, Bogotá, Iepri/ Tercer Mundo Editores.



PAZ

PAZ

PAZ

PA

PAZ

PAZ

PAZ

PAZ

PAZ

PAZ

PAZ

PAZ

PAZ

Pactar la paz: implicaciones para una negociación



Después de todo lo dicho en este Informe, la “salida negociada” del conflicto seguiría siendo la mejor para Colombia. Sería ponerle punto final a un desangre inútil, injusto y envilecido —y sería hacerlo de modo voluntario—. Sería ahorrarnos sus múltiples daños al desarrollo humano —y ahorrarnos también el costo de las salidas alternativas—. Sería avanzar hacia un futuro mejor para las mayorías —si es verdad que el Estado y las organizaciones armadas sinceramente luchan por esas mayorías—. Y en todo caso sería anticipar un paso inevitable, porque las “guerras internas” tarde o temprano pasan por la mesa de diálogo: aun si fuera factible, la aniquilación del “enemigo interno” no garantiza que la paz sea firme y duradera.

La salida negociada es, además, posible. Para no recordar la sucesión de tratados y armisticios que entre 1821 y 1958 remediaron las guerras civiles y La Violencia, recordemos que los *siete* últimos gobiernos han hecho intentos y avances en el camino de la negociación. El gobierno Turbay logró el desalojo de la Embajada de República Dominicana y creó la Comisión de Paz encabezada por el ex presidente Lleras Restrepo; el gobierno Betancur firmó acuerdos de cese al fuego, humanización e incluso (fallida) desmovilización con las Farc, el M-19, el epl y otros grupos insurgentes; el gobierno Barco pactó la paz con el M-19 y dejó avanzado el proceso que el gobierno Gaviria culminaría sucesivamente con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (prt), el epl, el Movimiento Quintín Lame, los Comandos Ernesto Rojas del epl, la Corriente de Renovación Socialista (crs-disidencia del eIn), el Frente Francisco Garnica del epl y el Movimiento Independiente Revolucionario, para un total de 9 organizaciones y 4.715 guerrilleros desmovilizados; la mayoría de éstos, hay que añadir, cumplieron lealmente su compromiso y —aunque muchos sufrieron la guerra sucia— se incorporaron a la política con cierto éxito. El gobierno

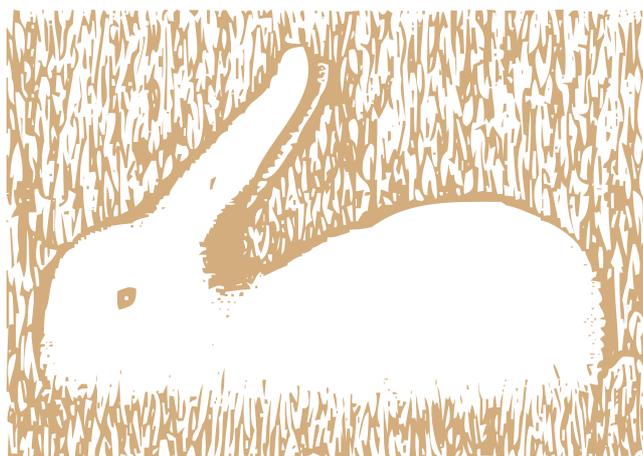
Samper suscribió un preacuerdo con el eIn y pactó la liberación de algunos retenidos por las Farc. El gobierno Pastrana dio prioridad a la vía negociada y alcanzó varios acuerdos con el eIn y en especial, con las Farc, referentes a la apertura y repetida reanudación de los diálogos, a la verificación, a la agenda de negociación, a la liberación de retenidos, a la integración de comisiones para facilitar el proceso o proponer salidas, al apoyo interpartidista y al acompañamiento internacional. El gobierno Uribe adelanta negociaciones con un sector de las autodefensas, se ha reunido con el eIn, ha dialogado con miembros de las Farc a efectos de un acuerdo humanitario, y por supuesto mantiene la invitación a Naciones Unidas para ejercer “buenos oficios” ante esta guerrilla.

Pero esa misma relación de los esfuerzos muestra cuán difícil y complejo puede ser el camino del acuerdo. Por tanto este capítulo no intenta cubrir a espacio la materia, sino esbozar algunas implicaciones del enfoque de desarrollo humano para el proceso de negociación. La sección A apela, en consecuencia, a la libertad de los actores —piedra angular del desarrollo humano— para invitarles a escoger la opción más racional, que es negociar. La sección B sugiere algunas pautas para avanzar en el proceso, derivadas de la propia experiencia de Colombia. La sección C se ocupa de una posible agenda sustantiva y de algunos acuerdos complementarios, y en la sección final se adelantan algunas ideas sobre el caso específico de la negociación entre el Estado y las autodefensas.

A. La decisión de dialogar

Parece una verdad de Perogrullo y sin embargo necesita explicación: la condición *sine qua non* de un proceso de paz es la voluntad de negociar, o cuando menos de dialogar para saber si es posible negociar. Hay quienes creen que

Gráfico 17.1. Pato-conejo



llegar a eso supone derrotar al enemigo, vale decir, que haya capitulación en vez de acuerdo; pero aquí hablamos de acortar la guerra y de disminuir el daño, o sea de acuerdos en alguna medida —ojalá en gran medida— voluntarios.

Así entendida, la voluntad de diálogo no nace de la inercia o del azar sino que debe *ser construida* deliberadamente y ojalá con el concurso de todas las partes y todos los afectados. En el caso colombiano, donde el triunfo total de la guerrilla es tan poco probable como razona el Capítulo 1, el Estado tiene un papel decisivo en ayudar a moldear la voluntad de diálogo por parte de la insurgencia. Pero no sólo el Estado: el “ala política”, los mandos más lúcidos de cada organización armada, tienen que apostarle a la vía negociada de manera leal y persistente. La sociedad civil, los partidos políticos y la comunidad internacional tienen también aportes sustanciales que efectuar.

No hay ninguna receta invariable para crear la voluntad de diálogo (si la hubiera, no sería “voluntad”): ésta surge desde dentro de cada grupo y de cada historia; pero se trata siempre de una voluntad *construida* —y éste es el punto capital—.

Cierto que, en el momento de divulgar el presente Informe, hay muy poca confianza o esperanza en reintentar el diálogo entre gobierno y guerrilla. Es un momento de polarización donde los “duros” hablan y los “blandos” callan, de modo que se acentúa el fenómeno de la doble visión, de observadores que ven los mismos hechos y sin embargo ven cosas opuestas, como en el célebre ejemplo del pato y el

conejo o el conejo y el pato (Gráfico 17.1: ¿cuál ve usted?). A modo de caricatura, como es obvio, podría decirse que la guerrilla vive una realidad opuesta a la que viven el gobierno y el grueso de la opinión:

- La guerrilla, en resumen, ve un Estado corrupto, inepto e inconstante; ve que en 39 años no ha sido derrotada; ve que ha crecido en fuerza y en riqueza; ve una “burguesía” en desbandada; ve un gobierno “fascista” e impopular por obra de la pobreza y del ajuste; ve una “guerra de liberación” en ciernes por la injerencia creciente de “los gringos”: ve el “bolivarismo” al alza en los países andinos; ve una izquierda emergente en Venezuela y otros países; se ve a sí misma como la vanguardia del “verdadero” pueblo colombiano, una vanguardia siempre dispuesta a negociar pero siempre engañada o abofeteada.

- El gobierno y la opinión mayoritaria ven todo lo contrario. Ven, en resumen, unos grupos de “bandidos” y “narcoterroristas”; ven un fósil autista del viejo estalinismo; ven unas Fuerzas Armadas que comienzan por fin a inclinar la balanza; ven que Estados Unidos está jugando a fondo contra esos grupos; ven que el Norte les cierra sus puertas cada día; ven que carecen de todo apoyo popular; ven que sus reclutas son forzados y sus apoyos son coaccionados; se ven a sí mismos como defensores de la civilización, del Estado de derecho, como una clase dirigente y un país que siempre han querido negociar pero siempre han sido engañados o abofeteados.

Igual que en ciertos insectos, que ven un mundo distinto por cada lado de su ojo, aquellas dos visiones necesitan converger en algún punto, y para eso es el diálogo. Este diálogo no se reduce a la conversación directa entre las partes sino que incluye una amplia deliberación pública, el flujo de información veraz, el cambio de las percepciones simplistas, el desmonte gradual de los prejuicios, la exploración abierta de escenarios y fórmulas tentativas, que van creando un entorno propicio para que las partes puedan sentarse a conversar.

Se trata, en pocas palabras, de ir cambiando el “mapa mental” de unos y otros, de que cada quien descubra la realidad que ve el otro, un poco en el sentido aquel de que la gente “suele tener razón en lo que afirma pero no tanto en lo que niega”. Y no se trata de renunciar a la verdad propia ni de ser generoso con el adversario: se trata de apreciar las flaquezas de uno mismo, de valorar los obstáculos que se interpo-

nen en el camino propio. Cada una de las verdades de la insurgencia es un obstáculo *real* para que el Estado gane la guerra, y cada una de las verdades del gobierno es un obstáculo *real* para que la insurgencia se tome el poder.

Dada la actual correlación de fuerzas y sus desarrollos previsibles, es bien claro que las guerrillas no derrotarán al Estado; pero también es claro que su capacidad de daño es sencillamente gigantesca. Estas dos realidades descarnadas habrían de bastar para que tirios y troyanos comprendan que se impone una salida negociada y que negociar antes es negociar mejor.

En efecto, además de la inviabilidad “estructural” de la revolución en Colombia (Capítulo 1), los recursos materiales y políticos que sustentan la lucha guerrillera tienden *en el mediano plazo* a decrecer o cuando menos a estancarse en grados y con intensidades distintos:

- Los dineros de la droga (además de deslegitimar y romper) disminuirían a medida que se intensifique la erradicación o que el cultivo se desplace a otros países; los ingresos por secuestro y extorsión bajarían con el ciclo recesivo y la emigración de los pudientes; el petróleo y otros bienes transados en mercados ilegales no tienen perspectivas halagüeñas en Colombia, y la “simbiosis” o filtración de los negocios normales se resentiría por la recesión y por un mejor control al lavado de activos.

- Más evidente aún, la debacle de la Unión Soviética y la crisis del campo socialista golpearon duramente a la insurgencia. Sin este apoyo internacional y sin la brújula que a su manera pudo ser el Partido Comunista, las Farc pierden piso político; el Partido Bolivariano no logra gran avance y el activismo político del eln disminuye cada día, a tiempo que la imagen interna e internacional de la guerrilla se deteriora agudamente gracias a sus crímenes atroces, sus nexos con la droga y el fracaso del último proceso de paz.

- El orden mundial que emerge después del 11 de septiembre es aún más hostil a la insurgencia. El endurecimiento y el unilateralismo de Estados Unidos, su creciente atención a Colombia y sus vecinos, los nexos de las Farc con terroristas de otras latitudes y el mismo motete de “narcoterroristas”, apuntan a asfixiar la guerrilla desde afuera. El Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina, la calificación de “terroristas” por parte de Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y varios países latinoamericanos, el cierre de

sus oficinas en el exterior y la amenaza de congelar sus activos son otras tantas muestras de esta tendencia.

Queda por supuesto el espacio “bolivariano” que eventualmente se abriera en Venezuela y en otros países andinos. Pero esta relación, en el mejor (o el peor) de los casos, sería ambivalente (simpatía ideológica *versus* criminalidad en la frontera y repudio mundial) o, en todo caso, sería abortada en cuanto proyecto revolucionario, pues en este hemisferio “no hay lugar para otra Cuba”.

- En el plano militar vale decir que la insurgencia nada a contracorriente. El gasto público en seguridad pasó de 1,6 % a 2,9 % del pib en los últimos siete años, el pie de fuerza en soldados aumentó en 66%, y la opinión pública parece estar decidida a mantener esta tendencia. Estados Unidos cada día aporta más equipo y asistencia más crítica a la fuerza pública de Colombia. Tecnologías de veras vanguardistas, como las empleadas en la invasión a Irak, en su momento podrían propinar golpes letales a la guerrilla. Pequeñas fuerzas norteamericanas ya realizan “operaciones especiales” en

La condición *sine qua non* de un proceso de paz es la voluntad de negociar, o cuando menos de dialogar para saber si es posible negociar.

nuestro territorio, con eficacia y sin despertar el fantasma de Vietnam. Sin suministros de la urss u otros Estados, los insurgentes dependen del mercado negro, donde escasean las armas de última generación y el necesario soporte técnico. No menos, el crecimiento más rápido de las autodefensas cambia la relación de fuerzas en la guerra sucia.

También aquí quedarían las opciones de la guerra urbana, la del sabotaje o la del terrorismo. Las Farc, en efecto, han reorganizado sus frentes para cubrir mejor las ciudades, han fortalecido las milicias y han aumentado los operativos ciudadanos; pero con su ignorancia de la cultura urbana y su falta de apoyo local, no les será fácil avanzar en las ciudades. El sabotaje del eln y las Farc cae principalmente sobre oleoductos, redes eléctricas, puentes y telecomunicaciones, lo cual por supuesto daña, pero daña más a la gente que al erario público. Y aunque “terrorismo” es hoy una palabra política que se usa para tener eco en los países del Norte, vale aclarar que las Farc y el eln tradicionalmente han reprobado el “terrorismo” y que si ahora lo emplean él se vuelve contra ellos.

Cabe pues concluir que el *momento para una paz honrosa* se está agotando muy rápidamente para la insurgencia. Un proyecto revolucionario tan poco viable en su inicio, una degradación que rompe todos los límites y ahora el prospecto de retroceso o derrota política y militar, habrían de persuadir a los insurgentes de que llegó la hora de negociar. Claro está que existe la “enfermedad de la victoria” —la creencia de que cualquier revés es pasajero (Andel, 2001)—; y claro que el llamado “momento óptimo” no es una fecha exacta sino un *periodo* más o menos prolongado de discusión interna que eventualmente lleva a concluir que la guerra no tiene futuro. A la luz de los hechos, sin embargo, parece claro que las Farc (y todavía más, el Eln) no habrían de posponer su “momento óptimo” por mucho tiempo más.

El “momento óptimo” para el Estado y la ciudadanía en general es, si cabe, más inmediato. Lo es, ante todo, porque la relación costo-beneficio de una salida puramente militar sería hartamente menos favorable para el Estado que para la insurgencia. En términos sencillos aunque burdos, diríamos que la guerrilla tiene más que ganar y menos que perder en esta guerra —que aún entonces sigue siendo absurda para todos:

- Los costos del Estado son más altos, porque se necesitan más soldados que guerrilleros y porque la guerra irregular recae principalmente sobre personas y bienes “de este lado” (población civil, torres eléctricas...).

- En cambio el beneficio de aniquilar la guerrilla sería menor que el beneficio de la guerrilla si derrota al Estado. Mientras el triunfo para la insurgencia sería total, el Estado habría resuelto *uno* de sus problemas —el de la violencia— y esto, de manera parcial (pues quedarían, en la hipótesis, la violencia ordinaria, el narcotráfico, las bandas de paramilitares y las de ex guerrilleros).

Pero además, “aniquilar la guerrilla” no sería cosa fácil. Ya el Capítulo 2 mencionó los factores geográficos, financieros, políticos y sociales que dan fuerza militar a la insurgencia. A ellos se añaden varias circunstancias y tendencias que hoy frenarían o restarían eficacia a la opción militarista, entre las cuales sobresalen seis: (1) la situación y perspectiva dramática de las finanzas públicas; (2) el empobrecimiento sostenido de las mayorías, en especial campesinas; (3) el efecto *boomerang* que produciría extender la represión; (4) la vigilancia y la acción doméstica y mundial en defensa de los derechos civiles; (5) las tensiones o diferencias estraté-

gicas que existen entre Colombia y sus aliados, y (6) la impunidad o fortalecimiento de grupos paramilitares ante el afán de aniquilar la guerrilla, o sea darle alas al enemigo futuro para vencer al enemigo presente.

Es peor: el camino de “aniquilar” la guerrilla casi que inevitablemente pasaría por una radicalización desesperada de muchos de sus miembros. Sería la pesadilla de 2 mil, 10 mil o 20 mil individuos bien armados, financiados y motivados para infligir el mayor daño posible, para sembrar de muertos, de bombas y de llantos los clubes y los estadios, los cuarteles, las vías y los templos. No sería, entendámonos, la guerra urbana, el sabotaje o el terrorismo que venimos de citar; serían las tres cosas juntas con el crucial añadido de que ahora se buscaría destruir por destruir, no destruir para ganar.

Así pues, el diálogo se impone porque la nuestra es una guerra de perdedores. Cada acción que la guerrilla realiza en pos de su ideal en efecto contradice su ideal; como el triunfo no es dable, sus hechos de armas sólo traen destrucción y duelo para el pueblo que quiere defender. Para el Estado, para los dirigentes, para la ciudadanía en general, el daño del conflicto se ha vuelto insoportable: Colombia por supuesto tiene otros problemas gruesos, pero ninguno podrá resolverse plenamente mientras siga la guerra; el conflicto hizo que el país dejara de ser viable, porque al costo en vidas y en daños a las víctimas se agregan hoy la asfixia de su crecimiento económico, la corrupción de su sistema político y la degradación de sus relaciones internacionales.

Más allá o más acá de quién tenga “la” razón, se ha llegado al punto en que ambos bandos ganarían más de negociar que de seguir la guerra: la insurgencia, porque estaría pactando una paz honrosa; el Estado, porque las concesiones no costarían tanto como cuestan hoy los daños. Ya lo dijo Gorbachov: “Mientras más demore un pueblo en aceptar la realidad, peor será su sufrimiento”.

Hay un motivo adicional para esperar que se abra paso a la voz de la razón, y es que *quizá* la distancia conceptual entre el Estado y la insurgencia no sea tan grande como suele creerse. En materia ideológica, la guerrilla no necesariamente es monolítica, y en todo caso muestra cierta evolución desde el marxismo integrista hacia tesis o matices que pueden catalogarse como social-demócratas, bolivarianos, populistas o nacionalistas. La cuestión no es semántica, sino quizás de haber pasado de “incompatibilidades insuperables” a



17.2 Soldados patrullan las afueras de Bogotá, 2001.

diferencias hondas pero negociables —que es la condición básica para un acuerdo (Bejarano, 1995)—: supresión de la propiedad privada o desmembración del territorio nacional serían puntos no conciliables, pero reforma agraria o lucha contra el clientelismo son temas aptos para negociar (ver Cuadro 17.1). Ciertamente que en sus proclamas oficiales, las Farc y el ELN siguen aferrados al lenguaje radical; pero cada fuerza política tiene clichés que repite sin que estrictamente la guíen en la práctica (“defender al más débil”, dice el liberalismo, “conservar la tradición”, reza el conservatismo), y también cierto que los programas políticos de la guerrilla pueden tildarse de ambiciosos, audaces o impracticables, pero no de calcar el *Manifiesto comunista* letra por letra.

B. Lecciones del pasado

A medida que vaya madurando la voluntad de diálogo —y ojalá sea muy pronto— más necesario será atender el diseño del proceso para aprovechar los aciertos y evitar los erro-

res del pasado. A título de simple referencia, enumeramos brevemente aquí las enseñanzas que parecen mejor establecidas:

1. La primera lección es *aprender*. Salvo en el caso de la transición Barco-Gaviria, ha sucedido que cada gobierno recomienza el proceso de paz con criterios distintos si no opuestos, con equipos distintos y con distintas reglas. En tanto correspondan a distintos mandatos populares y a distintas coyunturas, los cambios son legítimos; pero no siempre ha sido éste el caso, y aun si lo fuera no es sensato ignorar el saber acumulado. Como mínimo, pues, hay que pedir que la experiencia de cada gobierno no se eche a la basura sino que se evalúe de manera cuidadosa y serena por el equipo entrante, por la academia y por los medios.

2. En un sentido similar, hay que avanzar en la idea de la paz como *política de Estado* y no apenas de gobierno. El Consejo Nacional de Paz se creó en este espíritu, pero no ha sido suficiente. La inconstancia del Estado o, peor, el viraje predecible al cambiar el Presidente, tienen el doble y paradó-

jico efecto de minar la credibilidad de las políticas y de darle ventaja a la insurgencia. Ni que decirse tiene, las Farc y el eIn cuentan con mandos y negociadores curtidos, pueden anticipar o “aguantar” las medidas que saben o suponen temporales, y en todo caso los contactos (y los operativos militares) tienden a “congelarse” durante las elecciones y los meses de “empalme”.

Es más: al “electoralizar” el muy complejo asunto del conflicto, este sistema tiene los defectos de dar demasiado peso al corto plazo, sobreevaluar el clima de opinión, inducir el pensamiento maniqueo y acentuar el ciclo en tanto el nuevo candidato necesite distanciarse del gobierno en turno.

La base de una política de Estado no puede ser sino un acuerdo nacional. Este nombre corre con cierto desprestigio y sin embargo viene justamente al tema de la paz. Sin perjuicio, por supuesto, del juego democrático ni de la flexibilidad requerida, el acuerdo habría de incluir a todos los partidos o movimientos políticos —quizá también a las organizaciones pilares de la sociedad civil—, debería condenar inequívocamente la violencia de todos los colores, debería ofrecer garantías para quienquiera regrese a la vida civil, debería reconocer la complejidad del conflicto y la necesidad de usar simultáneamente los varios instrumentos disponibles, debería asentar ciertos parámetros como el respeto pleno a los derechos humanos o la primacía del interés público en la atención al conflicto, debería preservar instancias de mediación futura como decir la onu, y debería prever un mecanismo de revisión periódica del propio Acuerdo, pues tener una política de Estado no significa resignarse a la inmovilidad.

3. El ideal es *negociar en forma unificada* con toda la insurgencia, pero en la práctica hay que avanzar con quienes tengan voluntad de diálogo. El ideal se funda en varias razones: que los acuerdos parciales no han puesto fin al desangre, que las reformas habrían de hacerse por una sola vez, que las guerrillas comparten muchas reivindicaciones, y que un proceso parcial puede sufrir interferencias o sentar precedentes inadecuados. Este ideal estuvo cerca bajo la “Coordinadora Guerrillera” —luego “Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar”— que alcanzó a agrupar ocho organizaciones y a iniciar diálogos con el gobierno Gaviria.

En defecto de lo anterior, hay que crear un *momentum* favorable a la paz y pactar unos “modelos” que, con algún ajuste, sean seguidos por otros insurgentes; tal fue el caso

de los procesos exitosos del período Barco-Gaviria, cuando las experiencias del M-19 y el epl fueron tomadas como referentes por los otros siete grupos. Pero llegar a acuerdos con una sola organización armada o con fracciones de ella sigue siendo valioso y deseable, porque así se abren caminos y se reduce el daño al desarrollo humano.

Las condiciones de cada negociación dependerán del contexto y, en especial, de la llamada “correlación de fuerzas”. En el momento actual estaríamos hablando de las Farc, del eIn y de tres guerrillas residuales (el Ejército Revolucionario del Pueblo, el Ejército Revolucionario Guevarista y el remanente del epl) donde infortunadamente la facilidad aparente de un acuerdo es inversamente proporcional al poderío de la organización y a su efecto de arrastre. Mientras se reabren las puertas con las Farc, hay entonces que insistir en el diálogo con el eIn.

4. *Conocer y respetar a la contraparte* es la primera condición para un diálogo exitoso. “Conocer” no es repetir estereotipos ni tener información libresca; conocer es ante todo ser capaz de predecir las respuestas y conductas del adversario; cada vez pues que una parte se declara “sorprendida” o “engañada” por la otra, está diciendo que en realidad no conoce al enemigo. Por eso mismo, conocer implica ver el mundo con la mirada del otro y sopesar cada propuesta desde la racionalidad del otro, aun sin que uno la comparta o la justifique en lo más mínimo.

Ese conocer va de la mano del “respeto”, que por supuesto no significa admirar, aprobar o dejar de condenar los actos reprobables del enemigo; el respeto consiste en tomar en serio al otro, en comprender que ganar la guerra no es ponerse bravo y que el insulto (“bandido”, “fascista” ...) no es más que un autoengaño.

5. *Descifrar el lenguaje del otro*. Sorprende el grado de coincidencia que, al menos en el plano de los enunciados, se da entre las propuestas de los grupos al margen de la ley y las que suelen oírse de congresistas, directorios políticos y académicos independientes. Inclusive, mirando el Cuadro 17.1, más de un lector tendrá la impresión de que “los colombianos no pelean sino cuando están de acuerdo”, de que ni las Farc ni el eIn (ni las auc) estén proponiendo cosas novedosas, radicales o muy distintas de las que circulan en foros convencionales.

Pero no es raro que el acuerdo en una frase genérica esconda diferencias severas en su interpretación o en sus

implicaciones prácticas. Quienes han sido parte de comisiones o mesas de diálogo conocen la frustración de suponer que se habla el mismo lenguaje cuando en realidad se habla de cosas distintas. Expresiones como “latifundio”, “soberanía”, “garantías”, “equidad”, “economía mixta”—para no mencionar “terrorismo” ni “paramilitarismo”—suenan igual pero tienen sentidos muy distintos en el universo del guerrillero, del autodefensa o del comisionado de paz.

Quizá un ejemplo aclare en algo este punto sutil pero importante. Aunque democracia es un concepto sin duda muy complejo, para el común de la gente probablemente significa elecciones periódicas o gobierno elegido por voto popular. Para las Farc, en cambio, “la concepción de democracia se apoya en tres pilares. Primero, su carácter corporativo, en donde las organizaciones sociales tendrían capacidad de decisión en los diferentes niveles del Estado. Segundo, la crítica del pluripartidismo y por ende cierta tendencia al unipartidismo. Y tercero, el énfasis en la dimensión social y económica de la democracia y sobre la equidad en la distribución de los recursos” (Ferro, 2002: 137). En vez pues de democracia electoral o “democracia liberal”, las Farc están pensando en algún género de “democracia socialista”, eco del partido único que absorbe a las organizaciones sociales y busca la igualdad, parecido por tanto al Partido Comunista de la urss o de Cuba, pero no parecido a las democracias pluripartidistas de Occidente. El Recuadro 17.1 da testimonio vivo de cómo funcionaría esa democracia.

6. Si no hay *confianza* no es posible el acuerdo, pero la confianza tiene que ser *construida* desde el conocimiento y el respeto. La confianza no quiere decir familiaridad ni “química” personal entre los negociadores, no se obtiene por ser condescendiente o por querer ganarse la simpatía del contrario, sino por reconocer que hay diferencias, que son hondas, que por lo mismo es preciso mantenerse en el diálogo, y claro está, cumplir escrupulosamente la palabra empeñada. Las instancias y mecanismos de verificación son decisivos al respecto, siempre que ambas partes los hayan aceptado y que, de nuevo, confíen en ellos para seguir el proceso.

7. Las *condiciones iniciales* del proceso casi que por sí solas deciden su éxito o su fracaso final. Por eso parece aconsejable una primera fase de diálogo relativamente abierto, sin exigencias previas a la contraparte pero sin grandes ex-

pectativas, donde se vayan decantando los términos explícitos y rigurosos que permitirían emprender una negociación de veras constructiva. No habría entonces que esperar a una nueva coyuntura “pacifista” sino que, entendida la paz como política de Estado, aquel diálogo abierto empezaría ahora mismo, quizá con los “buenos oficios” de Naciones Unidas, quizá en completa reserva y quizá fuera del territorio colombiano.

Este enfoque de mediano plazo ayudaría a evitar el hecho de que, cuando la opinión “le apuesta” al diálogo, el gobierno se apresura a buscar la guerrilla para abrir el proceso y le ofrece concesiones que la propia opinión no ha asimilado, que a poco andar se revelan excesivas y que a la postre destruyen el proceso mismo. La experiencia del gobierno Betancur, cuya “cuota inicial” fue una ley de amnistía, y más aún, la del gobierno Pastrana, que comenzó por la traumática “zona de distensión”, son dos ilustraciones elocuentes de ésta que podría llamarse “trampa del diálogo inmediato”.

En tono más general, dicen los expertos que las condiciones iniciales de un proceso de paz no deben implicar ventaja para ninguna de las partes. Esto sin duda vale en el

Las condiciones de cada negociación dependerán del contexto y, en especial, de la llamada “correlación de fuerzas”.

plano militar, donde tales ventajas de hecho tienden a escalar y prolongar la confrontación, y donde el supuesto diálogo acaba por ser un instrumento más para la guerra. En el plano político, sin embargo —y más aún ante el “déficit de politización” que padece el conflicto colombiano— el Estado y la sociedad pueden y deben ser generosos con la guerrilla; durante las negociaciones, cabría admitir que sus voceros tengan libertad de movimientos, que realicen foros, publicaciones y otras actividades políticas, que conversen con la izquierda de otras latitudes. En todo caso, lejos de silenciar a la izquierda desarmada —y más lejos aún de reprimirla— hay que validarla y robustecerla para que medie y para que muestre el camino de paz a los armados (en El Salvador o en Irlanda, la izquierda democrática desempeñó un papel crucial a este respecto).

8. Tocante a la dinámica del proceso, la experiencia colombiana muestra que las partes no siempre tienen la intención de negociar cuando comienza el diálogo, sino que ésta

RECUADRO 17.1

La democracia según las Farc

Juan Guillermo Ferro
Graciela Uribe*

“Después del 8 de octubre —día de las elecciones— la gente dijo:

- Nosotros tenemos necesidad de nombrar un alcalde.
- Bueno, y ¿cómo lo van a nombrar?
- Vamos a hacer unas asambleas donde se van a lanzar unos programas.

Era un poco para sentar de entrada el precedente de que en las áreas controladas por nosotros, el bipartidismo no va a tener fuerza. Convocamos a la gente: primero al abstencionismo; y luego, a realizar cabildos abiertos y asambleas populares, y a escoger entre todo el pueblo un candidato que reúna las condiciones que satisfagan el interés de todo el pueblo, para ir eliminando el manzanillismo tradicional en nuestro país. Desde allí empezamos a generar una nueva forma de gobernar con candidatos que, indudablemente, van a contar con el apoyo nuestro o, al menos, con la observación de los acuerdos a los que llegue la comunidad. Por eso, los candidatos tienen que hacer un programa y preguntarse cómo lo van a desarrollar. No es que vayamos a llamar a los alcaldes a rendir cuentas pero sí les pediremos que nos informen cuál es su plan de gobierno y qué han cumplido. Nosotros concebimos ese nuevo poder a partir de la organización del pueblo mismo; sin

distingo de ninguna naturaleza, de color político, de sexo, de religión; unificado, no en torno a una persona, sino a un programa de gobierno que identifique o, al menos, apunte a la solución de los problemas más sentidos de la gran mayoría del pueblo en el nivel municipal o del corregimiento.

Para el caso de Cartagena del Chairá, en el departamento del Caquetá, la mecánica político electoral de las Farc consistió en reunir a todos los gremios del sector urbano del municipio (comerciantes, transportadores, trabajadores, sector educativo y sector salud, entre otros) y a los diferentes núcleos del sector rural para discutir y construir un programa de gobierno y, además, proponer candidatos a la alcaldía. Cada núcleo rural estaba compuesto por aproximadamente quince juntas de acción comunal, con personería jurídica. Las condiciones para ser candidato eran las siguientes: que fuera nombrado por el sector, hubiera vivido en el municipio por, mínimo, cinco años, no hubiera ejercido cargos públicos y que no actuara a nombre de ningún partido político. Los candidatos tenían que comprometerse necesariamente con un único plan de gobierno, es decir, el discutido en las asambleas populares, lo que finalmente implicaba participar dentro de un solo movimiento político (Movimiento de Integración por la Vida y la Paz). Durante el proceso se creó una asamblea compuesta por cien miembros representantes de los núcleos y gremios del municipio con el fin de hacer una veeduría a la administración y al Consejo municipal...”.

*Autores del libro *El orden de la guerra: las Farc -EP entre la organización y la política*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2002.

se va cristalizando —es decir, otra vez, que se trata de voluntad *construida*—. Por eso es tan importante “blindar” el diálogo desde temprano y por tantos medios como sea posible. El medio sin duda más eficaz es contar con un *tercero* que, según sean las circunstancias y la etapa del proceso, sirva como testigo, facilitador, mediador, componedor, supervisor, árbitro o ejecutor.

El *tercero* puede ser una persona o un grupo, actuar a título personal o en representación de países amigos, organismos internacionales o entidades y sectores nacionales, y puede acompañar todo el proceso o alguna de sus fases. Cualquiera sea el caso, al tercero se le exige ser neutral; pero ambas partes deben entender que la “neutralidad” no implica falta de convicciones o callarse las críticas; ser neutral

simplemente significa hacer todo lo necesario y sólo lo necesario para que se den acuerdos, puesto que el *contenido* de éstos depende por entero de las partes.

Tanto o más importante que la neutralidad es que el tercero tenga influencia o capacidad de presión sobre *ambas* partes. Dado el aislamiento internacional de la guerrilla colombiana y dada su completa independencia financiera, éste bien puede ser el eslabón perdido de la paz que buscamos: ni Cuba, ni China, ni por supuesto Rusia, ni algún Estado vecino o algún Partido Comunista tienen real capacidad persuasiva sobre las Farc o sobre el eIn. La implicación inmediata de este hecho es agrandar, si cabe, la responsabilidad de los propios colombianos para que *libremente* y sin recurso a terceros, encuentren y construyan la senda de su paz.

Pero de aquella soledad de la guerrilla no debe colegirse que el tercero no exista o que podamos avanzar sin su presencia. En primer lugar y del modo más obvio, el acuerdo de paz habría de contar con el aval de Estados Unidos: sin atender los temas sensitivos para el país del norte (sin pasar, digamos, por el tema de la extradición de guerrilleros) el acuerdo carecería de futuro. Y hay más: para tener “influencia” sobre alguien no es preciso simpatizar con él o ser su amigo, sino —y acaso más eficaz— poder afectar en serio sus intereses. Visto así es perfectamente claro que el tercero detrás de los acuerdos entre el Estado y la insurgencia colombiana debe ser el gobierno de Estados Unidos; sin sentarse a la mesa siquiera, y hasta sin diálogo directo con la guerrilla, Washington es quien tiene más recursos y más medios concretos para inducir a Bogotá y a los mandos insurgentes a que adopten determinados procedimientos y acuerdos. Por eso mismo son tan grandes el peso y la responsabilidad moral de Estados Unidos en desactivar el conflicto o en escalarlo; en que prime la vía de la fuerza o la de la razón.

Pero Estados Unidos tiene una agenda demasiado abultada y demasiado sesgada en el conflicto como para mediar con eficacia y con los ojos puestos en el supremo interés del pueblo colombiano. Los países europeos cercanos a Colombia y los países latinoamericanos, en especial los no andinos, reúnen las condiciones de una neutralidad mejor reconocida por ambas partes, un cierto grado de influencia o una cierta capacidad de diálogo con los insurgentes, y una agenda propia menos cargada para el caso. Por ende, ellos están llamados a asumir muy diversas tareas de facilitación, mediación y, en su momento, verificación de los acuerdos. Ya

su pasado y actual acompañar generoso a nuestros intentos de reconciliación y humanización comprometen la gratitud nacional y legitiman su futura gestión como terceros.

La coordinación de aquellos esfuerzos y la tercería formal en el proceso, al menos respecto de las Farc, corresponderían idealmente a la onu, que fue creada para eso y que en el mundo real es la instancia más neutral, más creíble y más experta en inducir y acompañar procesos de negociación. La figura de los “buenos oficios” es un comienzo que debe mantenerse contra viento y marea, hasta que ojalá pronto se reinicien los diálogos formales.

C. Acerca de la agenda

La agenda final de un proceso de paz depende básicamente del balance de fuerzas que en ese momento exista entre las partes. Hay sin embargo algunos elementos de forma y de sustancia que desde ahora pueden sugerirse porque contribuirían a que el acuerdo fuera más expedito y más benéfico para el desarrollo humano de los colombianos.

1. *Extensión.* Los temas a negociar deben ser tan pocos y tan precisos como sea posible. Un simple listado de áreas-problema, sobre todo si se extiende a lo divino y lo humano, implica negociaciones difusas, prolongadas y prolijas, lo cual aumenta la incertidumbre y la vulnerabilidad del proceso. En el pasado, la prisa por llegar a una “agenda común” condujo al diálogo en torno a todo y acerca de nada; para evitar un riesgo semejante incluso convendría demorar la formalización de la agenda hasta el fin de la fase de “diálogo abierto” que se sugiere arriba.

2. *Alcance.* El Cuadro 17.1 presenta un esbozo de los que podrían llamarse programas o plataformas políticas de las principales organizaciones armadas. La sinopsis debe tomarse con cautela, pues cada grupo ha producido varios documentos programáticos, con diferencias de énfasis, contenido y lenguaje. También y por supuesto hay que advertir que el programa manifiesto no necesariamente corresponde o agota las “verdaderas intenciones” políticas del grupo, que la ideología no necesariamente importa lo mismo ni cumple igual papel en el caso de cada uno. En particular, para efectos del capítulo, debe advertirse que mientras las guerrillas siempre se han presentado como un proyecto revolucionario, las autodefensas —como indica su nombre— existen para combatir la insurgencia, y esto hace que su

Cuadro 17.1 Propuestas programáticas de los actores armados

Temas	FARC	ELN	AUC
Vía para las reformas	Asamblea Constituyente	Convención Nacional	Congreso de la República
Reforma política	<ul style="list-style-type: none"> • Garantías para la oposición. • Garantías para las minorías. • Acceso de la oposición y las minorías a los medios de comunicación. • Rama electoral independiente. • Cambios en el calendario electoral. • Fortalecer la participación ciudadana. • Congreso unicameral. • Lucha contra el clientelismo. • Elección popular del Procurador. • Elección popular de jueces y magistrados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Democracia participativa y "poder popular". • Eliminación del clientelismo. • Democracia comunitaria en el plano local • Garantías para partidos minoritarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación estatal de campañas. • Modernización de la Registraduría. • Voto programático obligatorio. • Ampliación de la revocatoria del mandato. • Más inhabilidades para funcionarios. • Fortalecimiento de la democracia participativa. • Reestructuración de los organismos de control. • Garantías para partidos minoritarios.
Régimen territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Desmontar el centralismo. • Reordenamiento territorial integral, descentralización y fortalecimiento del poder local. • Descentralización administrativa y política. • Municipios más activos en la planeación y ejecución de la política. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regiones o "cantones" con más autonomía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la descentralización.
Fuerzas Armadas	<ul style="list-style-type: none"> • Doctrina militar y defensa del Estado será bolivariana. • Garantes de la soberanía nacional. • Respetuosas de los derechos humanos. • Policía dependiente del Ministerio del Interior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejército conformado a partir de la base revolucionaria. • Sin paramilitarismo. • Respetuosas de los derechos humanos y de la protesta social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Defensa nacional y seguridad ciudadana. • Redefinición de funciones y misión de la fuerza pública. • Servicio militar universal. • No deliberancia.
Política exterior	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto a los principios de autodeterminación de los pueblos y mutuo beneficio. • Prioridad de la integración regional y latinoamericana. • Revisión de pactos militares e injerencia de las potencias en asuntos internos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autónoma, soberana e independiente de Estados Unidos. • Integración latinoamericana para actuar en bloque ante el mundo. • Contra el neocolonialismo. 	
Política antinarcóticos	<ul style="list-style-type: none"> • Solución no militar del fenómeno de producción, comercialización y consumo. • Compromiso de las grandes potencias como principales fuentes de demanda. • Legalización del consumo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definida de manera autónoma y soberana. • Acuerdo global para atacar el consumo y a las mafias. • Sustitución de cultivos. • Prevención y atención de adictos. 	

Temas	FARC	ELN	AUC
Vía para las reformas	Asamblea Constituyente	Convención Nacional	Congreso de la República
Política económica	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en áreas estratégicas y proteccionismo en éstas. • Ampliación del mercado interno. • Estimulos a la pequeña, mediana y gran industria privada, a la autogestión, microempresa y economía solidaria. • Estatización de los sectores estratégicos. • 50% del presupuesto nacional será invertido en el bienestar social y 10% en la investigación científica. • Renegociación de la deuda externa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proteccionismo en defensa de la pequeña y mediana industria. • Estatización de sectores estratégicos. • Mayor gasto social. • Economía comunitaria. • Formas de economía mixta. • Renegociación de la deuda externa. • Desarrollo sostenible. • Inversión extranjera con transferencia tecnológica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte intervención social del Estado. • Redistribución del producto bajo los principios de equidad y justicia.
Tierra y política agraria	<ul style="list-style-type: none"> • Liquidar el latifundio y redistribuir tierras. • Definir frontera agrícola que racionalice la colonización y proteja las reservas naturales. • Democratización del crédito, asistencia técnica y mercadeo. • Estimulo a la industria rural. • Protección del sector agropecuario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar el latifundio improductivo. • Adjudicación de baldíos. • Crédito para el campesinado. • Propiedad familiar, cooperativa, estatal, mixta y socialista. • Protección de las cuencas hidrográficas. • Consolidar la industria alimentaria nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma agraria mediante empresas de economía solidaria. • Prioridad a los predios ociosos en la reforma. • Frenar la ampliación de la frontera agrícola. • Modernización tecnológica e industrial de agro.
Política energética	<ul style="list-style-type: none"> • Explotación en beneficio del país y sus regiones. • Renegociación de contratos con multinacionales. • Desarrollo de la petroquímica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Explotación nacional. • Inversión extranjera pero con transferencia tecnológica. • Revisión de contratos de asociación y concesiones vigentes. • Manejo soberano de los precios de hidrocarburos. • Impuesto de un dólar por barril para el desarrollo de municipios petroleros. • Conformación del Consejo Nacional de Petróleo. • Foro Nacional Energético. • Proyecto de ley marco de hidrocarburos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gran debate nacional sobre el petróleo. • Revisión del régimen de contratos. • Fondo de estabilización petrolera. • Mayor participación de la Nación en los contratos de asociación y de riesgo compartido. • Reforma del régimen de transferencias.
Reforma urbana		<ul style="list-style-type: none"> • Reforma para resolver los problemas de barrios marginales, vivienda y lotes ociosos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma para evitar el crecimiento desbordado de las ciudades. • Desarrollo urbano integral que incluya: <ul style="list-style-type: none"> – Construcción y mejoramiento de vivienda. – Espacio público. – Infraestructura y servicios públicos.



Foto 17.3 Jornadas de reflexión sobre gobernabilidad, Florencia, Caquetá, 7 de junio de 2002.

desmovilización no esté *condicionada* a reformas económicas y sociales; si lo estuviera, las autodefensas se habrían convertido en otra guerrilla. Y así, aunque en algún momento las auc sostuvieron que las reformas tendrían que ser materia de la negociación¹, el reciente Acuerdo de Santa Fe de Ralito no menciona este asunto.

Aunque las propuestas de las Farc y el eIn (“proteccionismo”, “acabar el latifundio...”) podrían entenderse de manera más o menos radical, es claro que un acuerdo de paz no debe ni puede agotar el programa político de la insurgencia, porque tal “revolución por contrato”, como la bautizó el ex presidente López, equivaldría a ganar la guerra sin haberla ganado. Con el mismo rasero hay que decir que el acuerdo demanda concesiones reales por parte del Estado y aún que, dada la correlación de fuerzas previsible para el caso de las Farc, aquellas concesiones habrán de ser bastante más significativas que las de cualquier acuerdo pactado desde mediados del pasado siglo.

Mucho importa aclarar también que algunas de las reformas que pretende la insurgencia (o, para el caso, las autodefensas) deben ser llevadas a cabo porque Colombia las necesita y no porque las exija un grupo armado. Hay razones de ética y de interés público más válidas que el chantaje de las armas para avanzar pronto, en serio y afectando intereses poderosos, hacia una sociedad más justa, más libre y más productiva. En breve: Colombia necesita la paz aunque no haya reformas, pero también necesita las reformas aunque no haya paz.

El ideal sería que las reformas de la paz fueran las reformas que Colombia necesita, y viceversa. Pero los armados no pueden arrogarse el derecho de hablar por las mayorías, ni el Estado puede esperar un acuerdo para cumplir sus deberes. Así que aunque quisiéramos que las reformas pactadas fueran todas y solas las que deben hacerse, en la práctica “no estarían todas las que son y no serían todas las que están”. La guía para un acuerdo de máximo beneficio es reducir al mínimo este desfase.

El anterior criterio suena abstracto pero puede tener desarrollos concretos, por ejemplo, que las reformas pactadas se sometan a consulta popular, de modo que se subsane el déficit de representatividad política que singulariza a la insurgencia colombiana. O si el ejemplo no gusta, que en todo caso haya medios para que los acuerdos se refieran primero al interés del público que al de las partes sentadas a la mesa.

3. *Método para adoptar las reformas.* La última reflexión pone otra vez sobre el tapete la cuestión de la representatividad de los armados. En otras latitudes se supone que quienes firman el tratado de paz tienen la potestad plena de decidir en nombre del pueblo que ellos representan; pero en Colombia no es fácil imaginar que los comandantes de las Farc o el eIn se reúnan con los voceros del Presidente y decidan, de modo definitivo, sobre la propiedad de la tierra o sobre las relaciones con Estados Unidos.

La propia insurgencia lo ha entendido así y por eso, más que un acuerdo directo y detallado, piensa en un mecanismo que le permita al “pueblo” o a sectores sociales excluidos tener presencia y peso en el recinto donde se produzcan tales decisiones. El gobierno ni siquiera necesita aclarar que sus representantes en la mesa no tendrían facultad de decidir: la Constitución sencillamente impide que el Presidente o sus delegados adopten las reformas sin someterlas al voto del Congreso o al voto popular.

Dado pues que las partes entienden que sus voceros sólo pueden actuar *ad referendum* en cuanto atañe a los temas sustantivos, la cuestión de la instancia decisoria viene a ser el verdadero núcleo del acuerdo. Esto de algún modo explica el escaso interés de lado y lado en detallar de antemano las propuestas o en ahondar el debate programático —aunque tendrían el deber de hacerlo y aunque el silencio refuerce la creencia común de que “esta guerra no tiene nada de político”—. Y sin embargo hay varios métodos o escenarios posibles para aprobar —o improbar— los acuerdos logrados en la mesa de diálogo: el Congreso, una convención *ad hoc*, la constituyente o el referendo.

1. En la página web, área correspondiente a “Información institucional”, se dice que negociar un ambicioso temario de 11 puntos (“reforma política y democrática”, “modelo de desarrollo económico”, “reforma agraria”, “reforma urbana”, “hidrocarburos y política energética”, “descentralización y ordenamiento territorial”, “medio ambiente y desarrollo sostenible”, “reforma judicial”, “Fuerzas Armadas en el Estado social de derecho”, “Narcotráfico, conflicto y relaciones internacionales”, “Derecho internacional humanitario y doctrina de los derechos humanos”) es un “presupuesto para la reincorporación de las Autodefensas Armadas a la normalidad social”.

- Los gobiernos, como es natural, se han inclinado siempre por el Congreso. Su fórmula ha sido crear una “circunscripción especial de paz” u otorgar un número pequeño de curules a los grupos armados que se desmovilicen. La fórmula se aplicó en el caso de la Constituyente de 1991 y en el del Congreso elegido ese mismo año, pero naufragó en la intentada reforma constitucional de Pastrana y en el referendo propuesto por Uribe. Y de todas maneras el sistema, de alcance más bien simbólico, es resultado de un acuerdo de paz más que de método para llegar a ese acuerdo.

En este punto específico, las auc no parecen tener mayores discrepancias con el gobierno. Como dijo Castaño, “reafirmamos nuestra posición por la transformación del Estado dentro de la institucionalidad, *incluyendo las reformas que precisa la Constitución Nacional* para proseguir los avances políticos, económicos y sociales *sin quebrantar los principios fundamentales de nuestra nación*”².

- La “Convención Nacional” que abanderara el eIn sería un cuerpo integrado “con los movimientos y partidos políticos, las organizaciones sociales, los sindicatos, la Iglesia, los gremios y personalidades”, que llegaría a acuerdos sobre “un nuevo gobierno de amplia participación” y establecería “una nueva legitimidad”³. La primera parte de la fórmula —un amplio proceso de concertación ciudadana— no despierta mayores resistencias, y por eso en el “Preacuerdo del Palacio de Viana” que en 1998 suscribió el gobierno con el eIn, se incluyó “la convocatoria a una Convención Nacional para la Paz, la Democracia y la Justicia Social”, “no superior a 100 personas representativas de las fuerzas económicas, políticas y sociales”. Pero en vez de decidir directamente, esta Convención se limitaba a “estructurar un acuerdo cuyo desarrollo se dé en todas las instancias legislativas y espacios posibles que sean indispensables, inclusive por medio de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente como lo ha venido proponiendo la insurgencia o a un referendo que concite la amplia participación democrática de todos los colombianos”⁴.

La Convención, en otras palabras, vendría a ser el paso intermedio hacia un acuerdo de paz definitivo. La presencia de los sectores sociales compensaría el déficit de legitimidad de la guerrilla y al mismo tiempo le daría un margen para ganar aliados; el Estado podría confiar más en un cuerpo pluralista que en otro donde la insurgencia contara con un número alto de delegados; y el medio para ratificar los acuerdos parciales —Congreso, Constituyente o referendo— se iría definiendo más adelante. Pese pues a la ruptura del diálogo con el eIn, la idea de la “convención”, así entendida, tendría el atractivo del gradualismo y de un cierto realismo que no tienen otras fórmulas. Pero aún no resuelve, por supuesto, la difícil pregunta de quién decidiría.

- Aunque no descartan el referendo, desde los tiempos de Jacobo Arenas las Farc se han inclinado por una Asamblea Constituyente, “con amplia representación de todas las vertientes políticas, iglesia, clase obrera, campesinado y la insurgencia; en igualdad de condiciones, que abra las puertas a una nueva democracia”⁵. El mecanismo como tal —una asamblea extraordinaria y distinta del Congreso que se encargue de modificar la Constitución o de expedir una nueva— está previsto por la Carta vigente (artículo 376) y tiene claros precedentes en Colombia (incluyendo la Asamblea de 1991). Pero esta fórmula por supuesto es vacía mientras no se definan sus parámetros: ¿cuántos delegados de la guerrilla, cuántos del gobierno y cuántos de otros sectores? ¿quién los elige y cómo los elige? ¿habría límites en el temario? ¿artículos redactados de antemano? ¿referendo confirmatorio? ¿qué mayoría decide? ¿cuánto dura la Asamblea? Como podrá observarse en el Recuadro 17.2, la llamada “Comisión de los Notables” avanzó algo en explorar estos interrogantes con ambas partes. Pero sorprende que a lo largo de años de diálogo y de repetidos “procesos de paz”, se le haya sacado el cuerpo a la cuestión capital de la política, que es la cuestión del reparto del poder.

4. *Temas prioritarios*. De este Informe se desprenden tres criterios acerca de cuáles habrían de ser las áreas o los te-

2. Carta enviada por Carlos Castaño el 13 de abril de 1998 al Comité Internacional de la Cruz Roja, la Comisión de Conciliación Nacional y la revista *Cambio*.

3. Declaración de la Dirección Nacional de la UC ELN: “Una propuesta urgente para Colombia”, 2 de febrero de 1992.

4. Punto 1 del Preacuerdo de Viana, febrero 9 de 1998, Madrid.

5. Carta del Secretariado de las FARC dirigida a Augusto Ramírez Ocampo, octubre 7 de 1996.

RECUADRO 17.2

Propuesta de Asamblea Nacional Constituyente

Comisión de Personalidades*

[...] los comisionados, en forma unánime [...] en cumplimiento de la misión a nosotros encomendada por la Mesa de diálogo y negociación... nos permitimos formular a la Mesa las siguientes recomendaciones:

1. Que se pacte una tregua bilateral entre el gobierno nacional y las Farc-ep, en principio de seis (6) meses, en las acciones armadas, término que puede ser prorrogado por acuerdo entre las partes

3. Que durante este período se intensifiquen las reuniones de la Mesa, al menos a tres días completos por semana, y que se invite a sus deliberaciones, además de las autoridades públicas, civiles o militares, pertinentes, a voceros o representantes de los diferentes estamentos o sectores de la sociedad colombiana que puedan contribuir con sus opiniones y experiencia a la determinación de los temas concretos a incluir en el temario, a fin de que se obtengan los avances esperados por la sociedad colombiana.

4. Que, con base en los acuerdos logrados por la Mesa referidos en el punto 3, se defina el temario de propuestas concretas de reforma constitucional, a ser discutido y decidido, en principio, por una Asamblea Constituyente, cuya convocatoria el gobierno nacional se compromete a impulsar. Esta Asamblea deberá quedar integrada por representantes de los distintos partidos y movimientos políticos y sindicales, de los sectores de la producción, de los sectores independientes de la sociedad civil y de las Farc-ep y demás grupos de la insurgencia que decidan comprometerse con este proceso. La forma de integración de esta Asamblea Constituyente, su conformación, así como su lugar de reunión, agenda, término de duración y demás aspectos relacionados con su funcionamiento y logísti-

ca, serán acordados por las partes durante el período de la tregua bilateral que proponemos.

5. Que, sin perjuicio de lo anterior, la Mesa estudie la posibilidad de optar por la alternativa de convocar la Asamblea Constituyente o la de convocar, en su defecto, un referendo popular. Recomendamos que el gobierno, de común acuerdo con la Mesa, analice, a la luz de la Constitución, de la ley y de las circunstancias políticas del país, cuál de estas dos alternativas resulta más conveniente y expedita para el trámite de los proyectos de reforma constitucional que hayan sido definidos en los términos del punto 3 de este documento.

6. Que las partes se comprometan, de manera formal y solemne, a respetar y acatar las decisiones que se adopten por la Asamblea Constituyente y/o por la vía del referendo, y, en general, todas aquellas que emanen de las diferentes instancias que constitucionalmente tengan que ver en el trámite de las reformas previsto en estas recomendaciones.

7. Que una vez acordado el temario de proyectos de reforma constitucional, éstos sean sometidos a un proceso intenso de difusión y de pedagogía ante el pueblo colombiano, a fin de que éste tenga la suficiente información sobre ellos, como parte del proceso de discusión de los mismos, y, llegado el caso, antes de su refrendación en la instancia correspondiente.

8. Que, en caso de convocarla, el término de duración de la Asamblea Constituyente sea máximo de seis (6) meses, y que entre la convocatoria y la reunión de la misma no transcurran más de tres (3) meses.

9. Que se entienda el acto de convocatoria de la Asamblea Constituyente o, si es del caso, el del referendo, como la culminación del actual proceso de diálogo y negociación.

10. Que, en caso de convocarla, la mayoría de la Asamblea Constituyente sea conformada mediante la libre y democrática elección de sus miembros, sin perjuicio de que se adopten otros procedimientos especiales para la escogencia de quienes han de representar en ella a la insurgencia.

* Recomendación de la Comisión de Personalidades a la Mesa de Diálogo y Negociación entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, 28 de septiembre de 2001.

mas prioritarios de la negociación. Primero: el actual centro de gravedad del conflicto está en el plano *internacional*. Segundo y pese a su déficit de representatividad, cada guerrilla tiene una *base social*, unos nexos históricos con ciertos grupos de población que en este mismo grado “representa” y a este título deben incluirse en la agenda. Tercero, la opción de negociar *reformas* es válida en tanto estemos ante una insurgencia o rebelión *política* y por ende los acuerdos deben versar sobre las condiciones de su regreso a la política.

- El tema internacional se refiere principalmente a la droga y complementariamente a los otros intereses de Estados Unidos, de los países limítrofes y de la comunidad internacional afectados por el conflicto colombiano. Como dijo el Capítulo 4, tales intereses incluyen los recursos energéticos, la tranquilidad de las fronteras, la biodiversidad, el respeto a los derechos humanos, el bienestar de las minorías, la migración internacional, el terrorismo y la “amenaza comunista”. Cualquier acuerdo de paz tendrá que incluir remedios explícitos y directos a algunos de estos problemas

La opción de negociar reformas es válida en tanto estemos ante la insurgencia o rebelión política, y por ende los acuerdos deben versar sobre las condiciones de su regreso a la política.

(comenzando por el tráfico de drogas) y cada cláusula “interna” ha de medir su impacto sobre las relaciones internacionales. En la práctica, entonces, cabe decir que la nuez de un acuerdo provendría del contexto internacional y que el modo más directo de entrar en materia sería hablar primero de lo internacional; los amigos de afuera y en especial, la onu, podrían hacer mucho y desde ahora mismo para “traernos el mundo”, esto es, para que gobierno, guerrilla y opinión conozcan y asimilen las restricciones y oportunidades que nos vienen de la “aldea global”.

- Respecto a las reformas económicas y sociales, es sabido que las Farc son de base campesina y el eln ha hecho del petróleo su bandera. De aquí se sigue que la cuestión agraria y, en su caso, la cuestión energética, habrían de ser los temas más apropiados para incluir en las negociaciones respectivas, sin perjuicio de otros problemas sociales que, según razona este Informe, tienen relación específica y directa con el conflicto armado (legitimidad de la protesta social —Capítulo 16— conflictos laborales, enclaves, regalías, megaproyectos e inversiones estatales —Capítulo 15—).

- El Capítulo 16 describió con algún detenimiento las medidas que ayudarían a sustituir la guerra por la política. En términos generales, esas sugerencias coinciden con las ideas referentes a “reforma política” y “régimen territorial” en el Cuadro 17.1, lo cual querría decir que los armados andan en busca de un lugar bajo el sol, de un sistema político dentro del cual pudieran competir las minorías y expresarse las regiones.

5. *Acuerdos complementarios*. A más de las reformas de alcance general, un acuerdo de paz necesita precisar el tratamiento que recibirán quienes hacen dejación de las armas. Este capítulo es siempre muy difícil, porque se mueve en una tensión *irreductible* entre el valor de la paz y el valor de la justicia, entre la reconciliación y la memoria, y entre el perdón y la precaución.

Dada la dosis de *real-politik* inevitable en estas situaciones, los dilemas anteriores se tramitan a su tiempo y sobre la base, en mucho, de cuánta fuerza tenga cada contendor. Pero a renglón seguido hay que decir que existen los límites

marcados por el derecho internacional, que existen precedentes abundantes en la propia Colombia, y que también está la sabia reflexión del

mandatario bosnio al suscribir el Acuerdo de Dayton: “Esta paz tal vez no sea justa, pero es más injusto seguir la guerra”.

Las garantías que en su momento habrían de otorgarse a los insurrectos serían de carácter jurídico, político y económico:

- Las garantías *jurídicas* consisten en amnistía, indulto, excarcelación u otro modo de perdón por delitos políticos y conexos, donde no caben los crímenes atroces y donde debe respetarse el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas. Según sean las circunstancias, el perdón debe extenderse a aquellos miembros de la fuerza pública que incurrieron en ilícitos igualmente amnistiables o indultables. En aras de la reconciliación nacional, es posible someter la respectiva ley (“de perdón y olvido”, de “punto final”) a consulta ciudadana o establecer una comisión de la verdad que, en derecho o en conciencia, conozca e informe acerca de los crímenes (en Chile, la comisión reportaba sin dar nombres, en Sudáfrica había perdón si mediaba confesión, en Guatemala informaba sin castigar, en El Salvador había informe y castigo).

- Las garantías *políticas* pueden cubrir una gama que va de las medidas de protección física de los ex combatientes hasta el “estatuto de la oposición”, pasando por la depuración y modernización de la fuerza pública y el aparato judicial, las cuotas en cuerpos colegiados o circunscripciones de favor, el acceso a los medios o la financiación de sus campañas electorales. Igual que en el punto anterior, hay en el mundo experiencias muy distintas y Colombia haría bien en ir reflexionando sobre el particular.

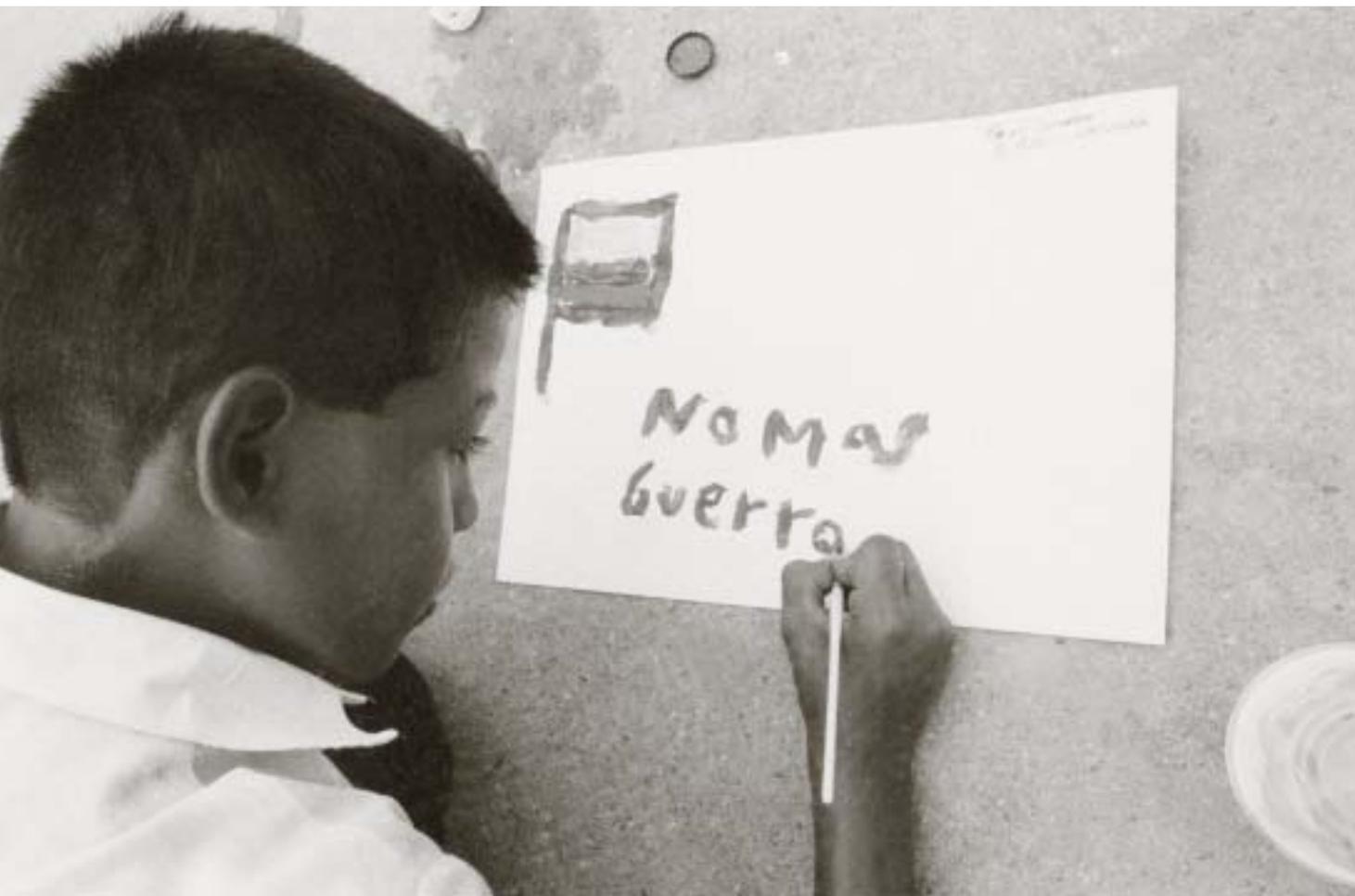
- Los arreglos *económicos* conciernen a la subsistencia de los desmovilizados y a su reinserción en la esfera productiva. Lo dicho en el Capítulo 10 es pertinente al punto, pero en el evento hipotético de una paz negociada, se trataría de atender varios miles de personas en diversas condiciones de salud física y mental, educación, trayectoria y ca-

pacidad laboral. También aquí son muchas las experiencias domésticas y foráneas de donde se puede aprender.

D. Acerca de la negociación Estado-autodefensas

Tanto como las demás políticas examinadas en esta Tercera Parte del Informe, el diálogo y la negociación pueden ser herramientas útiles para erradicar el paramilitarismo. Y tanto como en el caso de la guerrilla, la ética y el superior interés de Colombia aconsejan optar por una pronta salida negociada.

En las guerra internas, sin embargo, no es usual que los paramilitares se desmovilicen antes que los insurgentes, pues su razón de ser es defenderse de ellos o ayudar a derrotarlos. De hecho, si prosperasen las negociaciones que el go-



© Archivo El Tiempo

Foto 17.4 Niños sensibles a la situación del país se expresan sobre el conflicto.

bierno adelanta con las autodefensas al momento de este escrito, Colombia sería un caso prácticamente único en el mundo. En otros países, más que “negociación” se ha dado un acuerdo sobre las garantías jurídicas y económicas en las líneas arriba comentadas, que permiten la desmovilización de las autodefensas después de o al mismo tiempo que las guerrillas.

Para explicar la peculiaridad colombiana, quizá puedan distinguirse cinco tipos de paramilitares en las guerras internas del Tercer Mundo: (i) Los “contrarrevolucionarios” o ejércitos irregulares que luchan contra un gobierno socialista, a veces con apoyo abierto de Estados Unidos (la Contra nicaragüense fue un ejemplo); (ii) Los “tribales” o irregulares que apoyan al Estado contra la guerrilla porque ésta pertenece a una tribu enemiga (los Mayi-Mayi del Congo o los Gurkhas Security Guards de Sierra Leona se acercan a este tipo); (iii) Las “autodefensas” organizadas directamente por el Estado, como fueron las Rondas Campesinas en el Perú o los Patrulleros de Autodefensa Civil (pac) en Guatemala; (iv) Los ejércitos no oficiales que sin embargo operan a la sombra de organizaciones políticas legales y en convivencia con las Fuerzas Armadas, como los Escuadrones de la Muerte y la Organización Democrática Nacional (Orden) en El Salvador, y (v) Las “autodefensas” creadas o contratadas por víctimas actuales o potenciales de la guerrilla, y en especial por los dueños de tierras.

Los tipos anteriores no se dan puros, pero vale decir que en Colombia predomina el último de ellos (“autodefensas”). Si bien en algún momento hubo asomos del tipo 3 o política de Estado (las llamadas Convivir, Cooperativas de Convivencia y Seguridad Ciudadana), si bien existen nexos probados con elementos de la fuerza pública y con miembros influyentes de la clase política (tipo 4) los contraguerrilleros irregulares de Colombia son ante todo fuerzas formadas o financiadas por propietarios y negociantes de la región, tanto legítimos como —y en especial— dedicados a tráfico ilícitos (drogas, esmeraldas...). La implicación principal de este hecho es un grado mayor de autonomía militar —y sobre todo, política— de los paramilitares respecto del Estado, de las Fuerzas Armadas y de los partidos políticos legales, de la que tienen o tuvieron las autodefensas en otras latitudes. Y esta mayor autonomía *en principio* explicaría porqué tiene sentido negociar con los paramilitares y aun hacerlo con cierta independencia de lo que esté ocurriendo con la guerrilla.

En efecto, y también a diferencia de otros países, las autodefensas de Colombia son un actor tan complejo como quedó dicho en el Capítulo 6. Igual que las guerrillas y a su propia manera, las autodefensas son un proyecto “político”, un aparato militar, un actor en los conflictos sociales, un cazador de rentas, un modo de vida, un poder territorial, un autor de violencia degradada y un freno al desarrollo humano del país. Pero se dan al menos cuatro especificidades que diferencian el diálogo con las autodefensas de una eventual negociación con las guerrillas.

1. Una primera tiene que ver con el *carácter político* de la lucha. Para la guerrilla se trata de derrotar al Estado, de hacer la revolución, para las autodefensas se trata de asumir un papel que el Estado no es capaz de cumplir en defensa del orden vigente. Mucho *después* de tomar las armas y para ganar simpatías o por maquillaje, *algunos* grupos paramilitares (en especial las auc) adoptaron una lista de reformas, que aún entonces serían cambios *dentro* del sistema, no un cambio *del* sistema (como ya se explicó). Al eliminar el requisito del “estatus político” para poder dialogar, la ley 782 de 2002 ahorró esta discusión; pero el tema subsiste en el sentido de que no sería lógico pactar toda una gama de reformas sociales y políticas con las autodefensas, reformas que tendrían que inclinarse a la derecha (si las de la guerrilla son de “izquierda”) y que sería necesario desmontar en el momento de negociar con las guerrillas.

2. Luego viene el tema del *interlocutor*. La dispersión, como ya se dijo, dificulta el proceso, y el movimiento paramilitar es más disperso que el guerrillero. Pese a la preeminencia de las auc y de sus jefes, las autodefensas son un piélagos de ejércitos sin ideología que unifiquen de veras, con agendas distintas y con agudas divisiones internas. Por eso sectores importantes rehúsan negociar y por eso es previsible que otros más se levanten de la mesa a medida que los compromisos vayan aumentando. Y si el gobierno acepta negociar por separado, entraría en un proceso inacabable e inmanejable de precedentes y contraprestaciones.

3. Quizá más importante, está el *momento* de la desmovilización. Dicho de modo muy simple: la insurgencia se desmoviliza cuando triunfa o cuando la derrotan; los paramilitares se desmovilizan cuando dejan de ser necesarios, es decir, cuando el Estado garantiza de veras la seguridad o cuando la guerrilla ha sido derrotada. Pero ninguna de estas dos circunstancias es la de Colombia, y esto complica el proceso:

- Aunque sería por supuesto ideal, nuestro Estado está lejos de poder garantizar seguridad y justicia para todos, menos aún en las áreas rurales (Capítulo 7). De hecho, una condición esencial para lograrlo sería haber vencido o haber firmado la paz con las guerrillas, o sea que el acuerdo con las autodefensas tendría que esperar.

- Los analistas coinciden en que el poder militar de las Farc aumentó bastante durante los últimos años (entre otras, por los ingresos del narcotráfico y el santuario en la zona de distensión), así que la actual ofensiva del Estado en el mejor de los casos estaría empezando a cambiar la relación de fuerzas. Y aunque el eln se debilita a ojos vistas, todavía conserva una seria capacidad de combate. No existe pues base alguna para suponer que la insurgencia esté derrotada o al borde de una muy pronta derrota militar —aunque en el *mediano plazo* esa derrota parece inevitable—; al contrario, según sugieren señales de toda índole, el conflicto estaría entrando en una fase de escalada intensa o quizá se estaría aproximando a su clímax militar.

En ausencia de una razón terminal para deponer las armas, el gobierno tendría que evaluar con cuidado las posibles razones estratégicas o tácticas que puedan tener las autodefensas para sentarse a la mesa diálogo. Una razón podría ser el interés personal de algunos líderes en huir de *vendettas* intestinas o en arreglar con la justicia norteamericana. Otra podría ser el intento de relevo, de que los jefes sindicados de crímenes obtengan el indulto mientras otras figuras asumen el mando. Otra podría ser un avance hacia la “combinación de formas de lucha”, donde unos salen a la arena política y otros se mantienen en armas. En fin, el tipo de razones que podría desvirtuar seriamente el proceso y aún llegar a convertir el diálogo en un medio para la guerra, igual que en ciertos momentos ya pasó con las guerrillas. E infortuna-

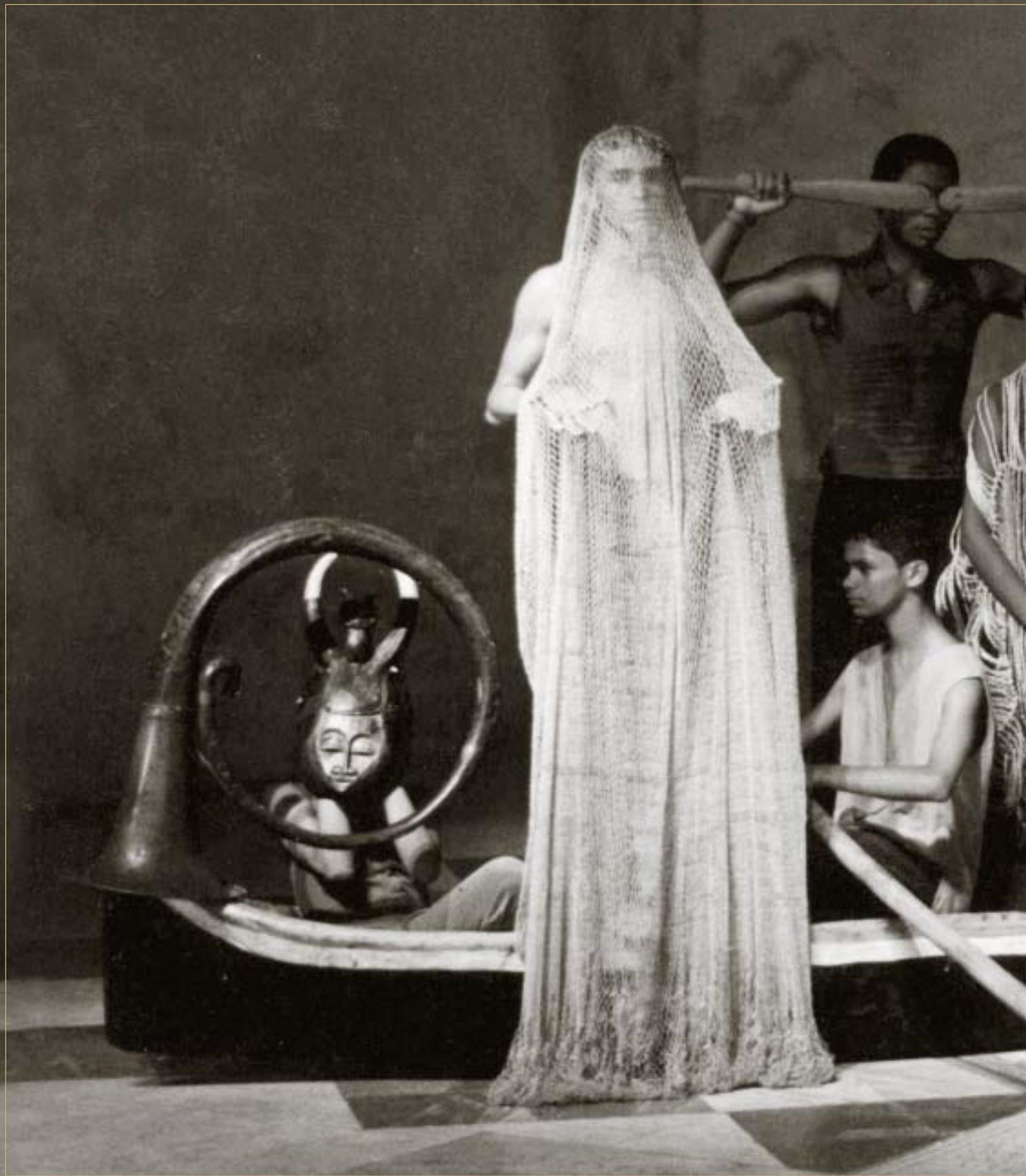
damente, mientras existan estas últimas, siempre será posible que las autodefensas desmovilizadas vuelvan a las andadas con el mismo pretexto que les dio origen.

4. Más adelante estará el tema del *tratamiento* de los desmovilizados. Por un lado estarán los privilegios jurídicos (amnistía, indulto) políticos (cupos en el Congreso, financiación del partido...) y económicos (reinserción) que por supuesto deben extenderse a las autodefensas que culminen el proceso: ¿incluirían el punto de la extradición hacia Estados Unidos? ¿pasarían la prueba del dih y en el evento, la de la Corte Penal Internacional? ¿sentarían el rasero para la desmovilización eventual de las guerrillas? Por otro lado estará su vínculo futuro con las Fuerzas Armadas; como soldados campesinos o tal vez como informantes, el riesgo de contagio podría superar el beneficio hipotético. Sobre esta y otras cuestiones queda pues mucha tela que cortar.

De las cuatro especificaciones anteriores se desprenden otras tantas sugerencias para el proceso de negociación con las autodefensas. Buscar, por un lado, la mayor cobertura y la mayor representatividad de los interlocutores. Buscar, por otro lado, la mayor simplicidad y la menor “politización” de la agenda, la menor discusión sobre reformas sociales (lo cual parece haberse dado ya bajo el Acuerdo de Santa Fe de Ralito). Reducir el margen de impunidad al mínimo posible y, sobre todo, condicionar cada paso, cada pacto y cada concesión al propósito que de veras importa: la desaparición definitiva del paramilitarismo como una estructura y una práctica social en Colombia. Que sean 2 mil o 5 mil o 13 mil las autodefensas reincorporadas a la vida civil en la primera fase del proceso, serían 2 mil o 5 mil o 13 mil alivios a esta guerra criminal e inútil; y si el paramilitarismo por fin desaparece, la guerrilla habrá perdido su último pretexto.

Bibliografía y referencias

- Andel, Michael I. (2001), *Masters of War, Classic Strategic Thought*, Londres, Ed. Frank Cass.
- Bejarano, Jesús Antonio (1995), *Una agenda para la paz*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Ceballos, Miguel (1998), *La paz sobre la mesa*, Washington D.C., Georgetown University/ Centro de Estudios Latinoamericanos/ Programa Colombia.





Cambiar los imaginarios:
educación y medios
de comunicación

Agradecimientos

Colaboración: Gonzalo Agudelo, Luis Fernando Barón, Héctor Fabio Cardona, Ángela Castellanos, Patricia Gómez, Gloria Helena Henao, Juan David Ramírez, Édgar A. Ruiz, Camilo Tamayo y Mónica Velásquez.

Los Capítulos 7 a 17 se ocuparon de las políticas sectoriales o especializadas que pueden ayudar a desactivar el conflicto; en esta Cuarta Parte se examina el papel de cuatro actores cuya influencia se ejerce de manera amplia o “transversal” sobre esas varias políticas o sectores: el sistema educativo, los medios de comunicación, la sociedad civil y la comunidad internacional.

La cultura de una sociedad —su sistema de creencias, valores y actitudes— es el marco simbólico que determina las conductas distintivas de sus miembros. Y aunque hablar de una “cultura de violencia” tal vez sea excesivo, no hay duda de que un conflicto tan prolongado y traumático tiene resonancias en esta esfera: la violencia acaba por afectar el modo en que pensamos, y el modo en que pensamos puede traer más violencia. Así, en el proceso de cambiar las “señales” o estímulos que dan pie a las acciones violentas (Capítulo 6), es crucial incluir los “imaginarios”, vale decir, las representaciones generalizadas sobre el ser y el deber ser de la sociedad donde vivimos.

Este capítulo se refiere a los dos grandes componentes del aparato cultural: el sistema educativo y los medios de comunicación social. Tras explorar la relación conceptual entre paz y educación, la sección A sugiere algunas medidas para extender el servicio educativo a las víctimas del conflicto, aislar la escuela de las acciones armadas, educar a nuestros niños y jóvenes para la convivencia democrática, y hacer de la juventud una fuerza constructora de paz. La sección B empieza por una breve aclaración histórica, y luego presenta un balance de qué cubren —o no cubren— los medios ante el conflicto, de cuáles fuentes usan —o no usan—, de a quién le dan —y a quién le niegan— voz, de si tienen o no un sentido de responsabilidad sobre las consecuencias de su cobertura, y de hasta dónde llega su compromiso con lo público.

A. Una educación para la paz

La paz es una manera de vivir. Como cualquiera otra manera de vivir, la paz es resultado de la educación o, más exactamente, del aprendizaje. Al fin y al cabo, las personas que practican la paz son aquellas que *aprendieron* a luchar por sus intereses y a resolver sus conflictos sin acudir a la violencia. Ese simple hecho permitiría concluir que la educación es la clave de la paz, o que la educación es la paz en el largo plazo.

Lo cual, por supuesto, no significa que baste con asistir más años a la escuela para aprender a vivir en paz. La criminología no ha establecido ninguna correlación definitiva entre la propensión a la violencia y el nivel de escolaridad de los delincuentes en una sociedad; tampoco existe una relación inequívoca entre las tasas de violencia y el nivel educativo medio de distintas sociedades (Zaffaroni, 1990).

Tal falta de asociación estadística entre escolaridad y violencia no es en realidad muy difícil de explicar. La escuela es apenas una forma de educación y la educación es apenas uno de los medios del aprendizaje. Dicho por la negativa: la violencia se puede aprender fuera de la educación, entendida ésta como “el conjunto de prácticas sociales que buscan ofrecer estímulos *relativamente deliberados y estructurados* para el aprendizaje” (Gómez, 1998: 17). Más simple todavía: la violencia se puede aprender por fuera de la escuela, y también se puede aprender aunque el agente “educador” no lo quiera. Son los problemas bien conocidos (aunque no bien comprendidos) del “currículo oculto” y el “conocimiento implícito”.

Por otro lado existe la pregunta de hasta dónde la educación en general, o la escuela en particular, se limitan a transmitir creencias, valores y actitudes dominantes y preexistentes en la sociedad, lo cual, extremando, querría decir que la

escuela de una sociedad violenta no puede más que enseñar la violencia. Este argumento, sin embargo, prueba más de lo que quisiéramos probar: probaría que la paz es imposible, que después de haber vivido la violencia, ninguna sociedad puede desaprenderla. De modo pues que se ha de retener una conclusión menos extrema: la educación y la escuela tienen al menos cierta autonomía, cierta capacidad para transmitir creencias, valores y actitudes alternativos; o sea que la educación para la paz siempre tendrá un espacio.

Aceptado: la educación no es la varita mágica. Ni siquiera sabemos bien qué tan eficaz es la educación para la paz (undp, 2003), ni cuáles son los currículos o las técnicas pedagógicas más útiles para el aprendizaje de la paz: no hay una “cátedra de convivencia”, un curso cuya aprobación garantice que el alumno aprendió a vivir en paz. Una cosa sabemos, sin embargo: la educación en general y la escuela en particular son los mecanismos más eficaces de los cuales disponemos para lograr el aprendizaje. Y si la paz es un aprendizaje, la escuela y la educación siguen siendo la mejor de nuestras opciones.

Entre las muchas formas y dimensiones de la educación para la paz, acá nos concentramos en aquellas que más directamente puedan ayudar a remediar los daños del conflicto armado o a desmontar la espiral de la violencia política. Al primer grupo corresponden aquellas estrategias o programas que buscan i) proveer del servicio educativo a las víctimas, o ii) aislar la escuela de la acción de los armados; al segundo grupo corresponden las estrategias o actividades conducentes a iii) inculcar los valores de la paz a través del sistema educativo, o iv) vincular a los jóvenes al proceso de construcción de la paz. Los acápite siguientes examinan algunas dificultades y proponen algunas fórmulas que podrían aportar a cada uno de estos cuatro objetivos.

I. Educación para las víctimas

Para quien ha padecido el trauma de la violencia, la escuela es un espacio de regreso a la normalidad, de restablecer lazos afectivos y de edificarse un futuro mejor; para la socie-

dad, es un lugar donde corregir los daños que se siguen del miedo, la desconfianza y el deseo de vengarse.

Además de los menores reinsertados de los cuales se ocupó el Capítulo 10, son dos los tipos de víctimas que merecen atención especial por parte del sistema educativo: los desplazados en edad escolar y los niños o jóvenes de municipios intensamente afectados por el conflicto.

a. Menores desplazados

El 44% de los desplazados son niños entre 5 y 14 años¹. Según Unicef, siete de cada diez niños desplazados no vuelven a la escuela²; y estos niños desocupados son vulnerables al reclutamiento, la delincuencia, el consumo de drogas y de alcohol (Banco Mundial, 1999).

La ley 387 del 1997 encarga la educación de los desplazados a las entidades territoriales con apoyo del Ministerio de Educación Nacional (men), que lo provee a través del Programa de Atención a la Población en Edad Escolar Desplazada (papeed) que capacita maestros y ofrece asistencia técnica a las regiones. Por su lado, el Plan de Desarrollo 2002-2006 prevé que la Red de Solidaridad Social (rss) adelantará programas educativos especiales para los desplazados, en convenio con el men y otras entidades (Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, 2003: 126, 157).

En la práctica, sin embargo, son muchos los factores que bloquean el acceso o el regreso de los menores desplazados al sistema educativo. La falta de recursos e infraestructura en los municipios receptores, junto con la dificultad de ajustar el monto de las transferencias fiscales al número real de alumnos en cada territorio. La prioridad que comprensiblemente suele darse a los pobres locales sobre los recién llegados. El cambio frecuente de residencia por parte de los desplazados. El sesgo de la atención humanitaria o de emergencia hacia las necesidades materiales. La reticencia de la familia desplazada a enviar sus hijos a la escuela por razones de seguridad, temor al estigma, incapacidad de pagar el costo de útiles, transporte y similares, o necesidad de que el niño trabaje para sostenerse.

1. Según el Registro Único de la RSS. Según Codhes, en 1999, 66% tenía menos de 19 años.

2. Encuestas a población desplazada efectuada conjuntamente con Codhes desde 1990.

Es más, el contenido de la educación raramente se adapta a las circunstancias sicosociales del menor desplazado. Según estudios internacionales, el niño que ha padecido este trauma necesita de actividades lúdicas, de intercambio con los otros niños y de afirmar la autoestima antes de emprender el currículo ordinario; los niños que presentan daño severo deben ser diagnosticados de inmediato y remitidos a tratamiento especial (Unesco, 2001; Hena, 1999). Algunas ong (Aula abierta y Escuela de la calle para los de la calle-Banco Mundial, 2001) o gobernaciones (Nariño con el Programa Forjadores de paz) han logrado resultados positivos en este campo; el papeed ha hecho esfuerzos para capacitar maestros y aplicar metodologías probadas; pero estas iniciativas son todavía dispersas y de poca cobertura.

No menos, este tipo de programas está desfinanciado. La ley 387 atribuía este papel al Fondo de Inversión Social (fis), ya inoperante. Los municipios no disponen de este rubro de asignación, y tanto el Fondo de Inversión para la Paz (fip) como la cooperación internacional tienen otras prioridades.

b. Menores en escenarios de confrontación intensa

Como se dijo en otros capítulos, la muerte violenta de los maestros, la destrucción física de las escuelas, el miedo y la polarización dentro del aula hacen que la deserción estudiantil sea muy alta en aquellos municipios expuestos al fuego cruzado o bajo dominio de un ejército ilegal. Restablecer el servicio educativo en estos contextos no es tarea fácil, pues reconstruir la escuela toma tiempo, los funcionarios y docentes rehuyen el trabajo en “zonas rojas”, y los maestros no están habilitados para cambiar el currículo en respuesta al impacto de la violencia.

El Plan de Desarrollo actual considera seriamente el problema de los niños y jóvenes que viven en aquellos municipios, y se propone asistirlos mediante subsidios educativos especiales, atención sicosocial y reconstrucción de infraestructura escolar (Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, 2003: 52, 54). Sin embargo, no queda claro a quién corresponde adelantar estos programas: a las entidades territoriales, a la rss o al men. En todo caso, los municipios no han logrado ponerlos en marcha por fal-

ta de recursos y capacidad técnica, la rss tampoco tiene los fondos necesarios y el men, según la ley general de educación, delegaría su ejecución en las entidades territoriales.

c. Algunas líneas de acción posible

Dadas la magnitud y el carácter de emergencia que hoy presentan los fenómenos del menor desplazado y de los niños en mitad del conflicto, es urgente elevar el nivel de atención y adoptar medidas más ambiciosas y más integrales para afrontar el desafío desde la educación. Una estrategia así podría incorporar seis componentes, a saber:

- *Rediseño institucional y financiación de programas de emergencia.* Para suplir la escasez y la filtración de recursos por parte de las entidades territoriales, la rss, como coordinadora del snaipd, debería administrar un fondo tomado del Sistema General de Participaciones (sgp) y con destino exclusivo a la educación de los niños y jóvenes víctimas del conflicto. En diálogo con los gobiernos regionales y con concepto técnico del men, la rss se encargaría de identificar las necesidades y asignar recursos a las entidades ejecutoras en la forma expedita que supone una emergencia. La entidad ejecutora podría ser el departamento, el municipio, una ong local o nacional “certificada” por el men, o quizá el Programa de Desarrollo y Paz que cubra la región. Sin perjui-

La violencia se puede aprender por fuera de la escuela, y también se puede aprender aunque el agente “educador” no lo quiera. Son los problemas bien conocidos (aunque no bien comprendidos) del “currículo oculto” y el “conocimiento implícito”.

cio del principio de solidaridad social que supone la financiación con cargo al sgp, el fip y la cooperación internacional podrían aportar al fondo que administre la rss.

- *Cuerpo móvil de profesores y profesionales especializados en educación básica en situaciones de conflicto,* capacitados por el papeed y pagados por la rss. Este cuerpo sería parte del sistema de *emergencias educativas* que mencionó el Capítulo 11. Los profesores serían asignados por periodos no superiores a seis meses y serían acompañados, según la gravedad de la emergencia, por psicólogos y trabajadores sociales. Atenderían a los niños y asistirían a los maestros en el reestablecimiento del servicio; los integrantes de este

RECUADRO 18.1

Un vivero para la reconciliación

Gonzalo Agudelo Hernández*

A mitad de camino, en la vía que comunica a los municipios de El Castillo y El Dorado (Meta), se encuentra el Centro de Desarrollo Rural (cdr) que, hasta la década de los 80, fue un punto de referencia educativo para la región del río Ariari. Sin embargo, con la agudización de los enfrentamientos entre la guerrilla y los paramilitares, la inspección de Pueblo Sánchez, en cuya jurisdicción se encuentra el Centro, se constituyó en un límite para la guerra: hacia El Castillo, un dominio de las Farc, y hacia El Dorado, de las autodefensas.

En medio del conflicto las instalaciones quedaron olvidadas, sepultadas por el rastrojo y casi sin estudiantes porque la mayoría fue espantada por la guerra.

En el 2000, la Consejería de Paz y Derechos Humanos de la gobernación del Meta propuso que se aprovechara el proceso de reconciliación adelantado desde 1998 por la Asociación de Municipios del Alto Ariari (Ama) para repoblar el colegio con alumnos de sus siete municipios. La comunidad entendió su reto: ¡el colegio necesitaba niños!

A comienzos de 2001 se contactó a Mariam D'Acosta, embajadora de Austria en Colombia para que nos acompañara en el proceso. Cuando buscábamos grandes aliados, la diplomática viajó en compañía de Gloria Quiceno, en ese momento directora de Reinserción y de Juan Ignacio Arango, del pnud.

D'Acosta y sus acompañantes se convirtieron en cómpli-

ces de un sueño hecho realidad durante una reunión en El Castillo, con la alcaldesa, y quince líderes de las comunidades, profesores y concejales. Un campesino, padre de familia, habitante en lo alto de la cordillera, dijo que enviaría a sus hijos siempre y cuando se hablara con los armados para que no les hicieran daño. Su ánimo sirvió de punto de arranque. Para entonces ya había empezado el año escolar 2001 con apenas cincuenta estudiantes. Por eso, se convocó a los alcaldes de los siete municipios para que enviaran niños al internado del cdr. La Dirección de Reinserción puso unos recursos, la comunidad internacional su confianza en nosotros, y la alcaldía de El Dorado y la gobernación, su liderazgo.

Hoy en día, con poco más de quinientos estudiantes, el cupo está completo, no obstante las distancias que deben transitar muchos alumnos. Hoy el cdr es un vivero de reconciliación. A su entrada pende un letrero que dice: "No hay cupos".

* Consultor del PNUD para el proyecto alto Ariari en el proceso de reconciliación de los municipios de Cubaral, El Castillo, El Dorado, Fuente de Oro, Guamal, Lejanías y San Martín. Es además corresponsal del INDH en el Meta.

grupo tendrían especiales incentivos económicos y profesionales.

• *Contenidos pertinentes.* Los profesores y psicólogos del cuerpo móvil deben practicar diagnósticos de entrada para remitir a tratamiento los niños que lo requieran. Antes de reiniciar el currículo ordinario, los maestros deben ser capaces de inducir actividades lúdicas, de reconocimiento del otro y de autovaloración del niño. Aquí el men debe estimular la flexibilidad en vez de exigir la uniformidad; existen metodologías probadas como la del papeed, la de la Gober-

nación de Nariño o la del internado que auspicia la Asociación de Municipios del Alto Ariari (Recuadro 18.1), para sólo mencionar algunas. El programa podría incluir actividades de sensibilización y aprendizaje frente al consumo de drogas y alcohol, armas cortas y minas antipersona. Otros contenidos relevantes tocan a la historia del poblado, a los logros colectivos o al sentimiento de pertenencia.

• *Reconstruir y aprovechar espacios existentes.* El templo, la alcaldía, la plaza del pueblo pueden usarse con un poco de imaginación y con provecho para llevar a cabo activida-

des de educación de emergencia. *Aula abierta* es un ejemplo de este enfoque, donde el liderazgo de un buen alcalde puede hacer mucho. Con cargo al fondo arriba mencionado, la rss podría proveer kioscos, aulas prefabricadas y por supuesto acelerar la reconstrucción de las escuelas.

- *Sensibilizar a la comunidad.* El fondo podrá además financiar actividades orientadas a reparar o consolidar el tejido social alrededor de la escuela. Trabajar con los medios de comunicación local y con los líderes comunitarios en mensajes que resalten el valor de la educación en tiempos difíciles, la importancia de proteger la escuela de la violencia, la necesidad de continuar los estudios, sobre todo después de una tragedia, es una línea de acción posible. Otra línea podría incluir actividades recreativas para las familias o instancias de diálogo entre directivas, maestros, padres de familia, funcionarios municipales y líderes comunitarios.

- *Subsidios integrales.* La situación *extrema* de los menores víctimas del desplazamiento o de los choques armados justifica otorgarles subsidios más generosos que a otros grupos sociales. En el caso de la educación básica, se trataría no sólo de matrícula gratuita sino de un complemento para útiles, uniforme, transporte e incluso nutrición; este subsidio no debe por supuesto duplicar aquellos que se otorgan por otras vías (como las mencionadas en el Capítulo 9), debe ser temporal, entregado de preferencia a la madre del menor y adaptado a las peculiaridades de cada zona.

2. Protección de las aulas

Las escuelas, como indicó el Capítulo 8, son bienes protegidos por el dih; sin embargo, como apuntó el Capítulo 11, muchas aulas de Colombia se han convertido en teatro de la guerra. Los actos y acuerdos humanitarios (en Antioquia o en Meta, por ejemplo) han logrado éxitos modestos en esta materia, que además no parece prioridad entre quienes se dedican a la gestión humanitaria. Con el fin de corregir esta situación, convendría emprender al menos dos actividades:

- *Campaña nacional de comunicación.* Para sensibilizar a la población, y especialmente a los grupos armados, sobre el significado de la escuela en tanto “patrimonio común para el futuro” y en tanto bien protegido por el dih, podría llevarse a cabo una campaña de educación diseñada con cuidado y en asocio con los medios de comunicación nacionales y locales.

- *Acompañamiento y difusión de procesos “exitosos”.* Dentro del banco de buenas prácticas y el intercambio de experiencias que mencionará el Capítulo 19, el tema de la protección de las aulas debe ocupar un lugar destacado. El men, de consuno con la rss, sistematizaría las experiencias y se haría cargo de difundirlas. Pequeñas donaciones para cimentar o ampliar los procesos escogidos y premios o distinciones especiales —por ejemplo, mención del Premio Nacional de Paz en el sector educativo— ayudarían a difundir las buenas prácticas.

3. Educación para la convivencia

El proceso de socialización que cumplen las escuelas se da tanto a través del currículo manifiesto en los cursos regulares, como en el entorno de creencias, valores y actitudes que gobierna la relación entre el alumno y la comunidad educativa (currículo contextual). Desde uno y otro currículo, el sistema escolar debe formar para la tolerancia y la convivencia (Recuadro 18.2).

- Respecto del currículo *formal*, hoy existe consenso sobre la necesidad de incorporar valores de respeto al otro, democracia y civismo, tanto en cursos especializados (“cátedras de convivencia”) como al enseñar cualquier otra materia (currículo “transversal”). El men ha avanzado en esta dirección, con sus lineamientos curriculares sobre Constitución y democracia, educación ética y valores humanos; y también ha avanzado en el currículo transversal para subrayar los valores de convivencia y ejercicio democrático (De Roux, 2001: 102).

Pero las innovaciones curriculares, sobre todo aquellas que afectan creencias, valores y actitudes profundas, no se apropian ni se extienden con facilidad. La formación heredada por los maestros, la resistencia de los sindicatos, la dificultad técnica de las nuevas metodologías y, por supuesto, el contexto de autoritarismo y violencia, son fuerzas que se oponen al cambio de currículo. Los mayores avances se han logrado en Bogotá y en Antioquia, gracias en parte al entorno de modernidad social, pero gracias también al compromiso de las autoridades educativas; otras experiencias “exitosas” no han logrado sostenerse en el tiempo y desaparecen con el cambio de gobierno municipal o departamental (De Roux, 2001: 106; Banco Mundial, 2001).

RECUADRO 18.2

Educar para la diferencia

Hernando Gómez Buendía*

Hubo una época en que la familia educaba a los niños. Pero ahora, con lo que Paul Ricoeur llamó *el fin de la infancia*, son la televisión, los amigos y la escuela quienes forman la personalidad temprana. Ni la televisión, ni los amigos (ni la familia, si a eso venimos) son muy concientes o muy cuidadosos en su papel. Y esto deja a la escuela con una responsabilidad más exigente.

Lo cual la obliga a dejar de ser neutral frente a los rasgos individuales de los alumnos, a hacerse cargo de las diferencias y enseñar a asumir las identidades de género, de religión y de cultura.

Uno de los distintivos de la escuela tradicional era negar las diferencias. En la versión democrática de esta negación, la escuela se declaraba neutral, en un intento por suprimir las desigualdades; en la versión conservadora, la negación implicaba, ora uniformar e introducir a todos en un modelo cultural dominante, ora legitimar las desigualdades a través del éxito diferencial en los estudios.

Hoy, la escuela tiene un propósito distinto del de uniformar o el de discriminar: tiene el propósito de enseñarnos a ser

libres, a escoger y escogernos entre distintas formas de concebir, construir y disfrutar la vida.

La opción por la libertad se expresa de muchos modos. Pero en el contexto particular de Colombia, ella implica dos desafíos más prominentes. En primer lugar, un protagonismo y un respeto iguales para lo masculino y lo femenino, para el desarrollo equitativo y autónomo de los varones y las mujeres. En segundo lugar, y sobre todo en las regiones más pluriétnicas, hay la urgencia de admitir y valorar la diversidad cultural y el derecho a la diferencia.

Optar por la libertad no implica sucumbir a la tentación de los particularismos. Resistirse a la uniformidad no significa dedicarse a subrayar obsesivamente las diferencias. *Somos distintos porque somos semejantes*. Y sólo a partir de lo mucho que tenemos en común nos es posible entender y apreciar lo mucho que tenemos de distinto. Como habría dicho Séneca, “nada de lo que es humano” puede ser ajeno a la educación: nuestra capacidad de simbolizar y nuestro lenguaje, nuestro arte y nuestra risa, nuestra memoria histórica y nuestra conciencia de la muerte, nuestra razón y nuestra esperanza; también

• Respecto del currículo *contextual* existen herramientas como los Planes de Educación Institucional (pei) y los Manuales de Convivencia (mc) o figuras como el personero estudiantil, que pretenden promover los valores de tolerancia y democracia. En la práctica, sin embargo, raramente los pei son producto de la concertación, los mc son más bien códigos disciplinarios que se imponen al alumnado, y el personero suele carecer de medios eficaces para defender los derechos del estudiante. También aquí las estructuras de poder y las tradiciones autoritarias impiden que los principios se traduzcan en prácticas.

El cambio cultural es una tarea posible, pero requiere de más decisión, más dedicación y más perseverancia de las que hasta ahora han existido. Dados estos parámetros, una posible estrategia de aceleración subrayaría algunos elementos:

—*Formación de los maestros*. El cambio del currículo depende sobre todo de que cambie el maestro. Para lograrlo el men debe actuar en tres áreas principales: i) la formación docente, tanto en las normales como en los cursos de escalafón, donde deben subrayarse los contenidos y valores de democracia y convivencia; ii) aplicar a los maestros la evaluación sobre capacidad o “competencia” para convivir de manera pacífica y democrática, y no sólo a los alumnos, como pretende el Plan de Desarrollo (Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, 2003: 128), y iii) abrir un espacio de diálogo con los sindicatos del magisterio para que el proceso de reconversión sea materia de acuerdos y no de confrontaciones.

—*Acompañamiento de buenas experiencias*. Se comenzaría por inventariarlas y exaltarlas ante el resto de la comu-

nuestra capacidad para destruir y para destruimos, nuestras guerras y nuestra neurosis, nuestro desdén por el medio ambiente y nuestra tendencia a discriminar al débil. Son el patrimonio de nuestra especie, los activos que la educación debe cultivar para todos, y los pasivos que debe esforzarse por eliminar de todos. Como señala Savater: “en la deseable complejidad ideológica y étnica de la sociedad moderna... queda la escuela como el único ámbito que puede fomentar el aprecio racional por aquello que permite vivir juntos a los que son gozosamente diversos”^a.

Ante la amenaza del relativismo, producto de sobrevalorar las diferencias, es urgente que la escuela promueva la reflexión acerca de los valores y las normas que integran la ética civil para una sociedad pacífica y democrática. Se trata, como mínimo, de una ética capaz de obligarnos a colaborar lealmente en la perfección de los grupos sociales a los cuales pertenece-

a. Fernando Savater, *El valor de educar*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 72.

b. La expresión es de Pedro Lain Entralgo en: *La empresa de ser hombre*, Madrid, Taurus, 1961.

mos “de tejas para abajo”^b, es decir, independientemente de cuáles sean nuestras creencias últimas acerca del bien y el mal.

Mejor todavía: se trata de superar el umbral de aquella ética de la coexistencia, para afirmar los valores como ideales *racionales* y por ende universales. En la perspectiva de Kant, hemos de convenir en que nuestro ser racional nos constituye en fines, nunca en medios, en individuos autónomos y capaces de responsabilidad moral. En la perspectiva de las éticas dialógicas (liberales, como en Rawls, o socialistas, como en Habermas), veremos que una norma se justifica sólo cuando se seguiría del diálogo transparente entre iguales. O sea que la ética civil se constituye a partir de la *autonomía solidaria* entre las personas. Y que, sin perjuicio de la diversidad, a la escuela corresponde promover modelos de excelencia basados no en la fuerza, ni en el sexo, la pertenencia a una cultura, religión o estrato social, sino en la autonomía personal, la solidaridad, la autodisciplina y el sentido de justicia.

* Adaptado de Gómez Buendía, 1998.

nidad educadora y ante la opinión nacional, e incluiría donaciones asignadas por concurso para consolidarlas y extender su aplicación.

—*Apoyo de los gobiernos locales*. El régimen especial para municipios vulnerables que describió el Capítulo 14 debería permitir que estas entidades invirtieran una porción relativamente alta de su presupuesto educativo en hacer que las creencias, actitudes y valores de tolerancia de veras sean apropiados por los maestros y alumnos. Estos fondos también podrían promover proyectos de convivencia entre varias escuelas de una misma zona, como se ha hecho con éxito en Nicaragua (Lucas, 1999).

—*Un programa especial de convivencia* para estimular la formación de moderadores o “facilitadores”, elaborar y difundir materiales y metodologías que refuercen las creen-

cias, valores y actitudes de tolerancia y democracia. El programa tendría varios componentes o líneas: i) suministrar información, mejorar la comunicación y promover la participación de los agentes educativos en la gestión escolar; ii) promover los derechos de los estudiantes; iii) velar porque los pei, los mc y los “pactos de aula” sean producto de un diálogo genuino, y iv) difundir el uso de mecanismos de mediación y solución amigable de conflictos. El programa también responsabilizaría a los departamentos de apoyar, a través de su Consejero de Paz, los microprocesos de reconciliación dentro de las escuelas o colegios afectados por el conflicto armado. Un asunto esencial sería garantizar la participación de los padres de familia y de los líderes comunitarios, para que sean ellos quienes organicen los procesos y espacios de participación.

El programa daría atención preferencial a las escuelas situadas en municipios altamente afectados por el conflicto, como podrían ser aquellos en la lista del Anexo D y se ampliaría según los recursos disponibles. Como en el caso de la educación de emergencia, el Programa sería financiado con cargo al Sistema General de Participaciones y a recursos de cooperación internacional, incluyendo créditos de la banca multilateral. Se recomienda empezar con un grupo piloto de diez o veinte municipios, para aprender de ellos y luego ampliar el programa.

—*Limitar el aislamiento.* Para el éxito de los procesos anteriores, es importante que la escuela no se sienta sola sino que cuente con la compañía de las autoridades y la comunidad local, las ong, las iglesias, la sociedad civil organizada y —en particular— con el apoyo del sistema educativo en sus varios niveles territoriales, apoyo que podría incluir el intercambio de experiencias entre escuelas o las “pasantías” de maestros, directivos y personeros estudiantiles, entre otros mecanismos.

4. Los jóvenes como fuerza de paz

Ya por fuera del sistema escolar son muchas las iniciativas de origen público o privado que ofrecen espacios al crecimiento personal del joven o que apelan a su proverbial capacidad de entrega. En cuanto a lo primero se destacan experiencias como el Colegio del Cuerpo en Cartagena, la Red de Escuelas y Bandas de Música de Medellín (Recuadro 11.5), las Batutas en todo el país, los torneos deportivos en el alto Ariari o el Hogar de Bienestar Empresarial en Chía. En cuanto a lo segundo se señalan programas como Opción Colombia del sector privado y Agroamigos del Ministerio de Agricultura.

Pese a la cantidad y calidad de esas y otras experiencias similares, sus resultados no han logrado extenderse a las regiones más necesitadas, porque aquí el éxito depende del liderazgo de individuos sumamente comprometidos (Banco Mundial, 1999 y 2001) y porque el conflicto armado interfiere con esas experiencias, como es obvio. Sin ignorar estas dos dificultades, vale no obstante sugerir dos líneas de trabajo que aportarían a un propósito sin duda necesario: ampliar el abanico de opciones para que el joven emplee su tiempo libre y organizar un programa nacional de voluntariado.

• *Diversificar la oferta de programas para uso del tiempo libre.* Porque la música tiene un poder casi mágico para apartar a los jóvenes de la guerra, el varias veces citado Plan de Desarrollo da impulso decidido a las bandas juveniles y al programa *Batuta* (*id*, 2003: 62). Pero no todos los jóvenes en zonas de conflicto son músicos en potencia, y este programa debería ampliarse a otras actividades, como la danza, la pintura, las manualidades, el deporte o el excursionismo. Muchos municipios y muchas ong tienen capacidad probada en estas lides, y esa capacidad podría aprovecharse. Habría que indagar las preferencias, requisitos y medios disponibles para cada actividad en cada zona, mientras el gobierno podría asignar pequeños fondos y hacer el seguimiento de resultados.

• *Programa nacional de voluntariado* que aspiraría a involucrar cientos de miles de jóvenes entre 15 y 25 años de edad, en la tarea de construir la paz para Colombia. A título ilustrativo mencionemos cuatro modalidades entre las muchas que podría asumir este programa:

—Primera. Con asesoría de Voluntarios de Naciones Unidas u otras entidades expertas en la materia, los jóvenes serían asignados al municipio o región de destino durante un periodo inicial de seis meses. Típicamente, los voluntarios apoyarían tareas de atención a los grupos vulnerables, reconstrucción y organización comunitaria. Serían preparados y entrenados por el gobierno o por el organismo asesor. Podrían ser avalados por Naciones Unidas o por el Comité Internacional de la Cruz Roja, para garantizar sus condiciones de seguridad. Se les proveería por supuesto de transporte, vivienda y alimentación.

—Segunda. El programa ofrecería intercambios juveniles que permitan conocer la realidad de otra región y fortalecer los lazos entre jóvenes. Podría haber dos tipos de intercambio. Uno, más corto, durante las vacaciones escolares, cuando el joven viviría con la familia de su contraparte y se dedicaría a apoyar procesos comunitarios. Otro, más largo, donde el joven asistiría a la escuela y viviría en el hogar de su contraparte durante un semestre lectivo.

—Tercera. El programa ofrecería “simulaciones políticas” donde los jóvenes aprendieran cómo funciona el Concejo municipal, el Congreso u otras instituciones democráticas; las “sesiones” podrían rotarse entre varios municipios, los “delegados” provendrían de regiones distintas y las “leyes” buscarían restablecer la paz en el territorio respectivo.

—Cuarta. El voluntariado podría canalizar, masificar y administrar opciones como las del servicio ambiental o el servicio social que en ciertos casos vendrían a reemplazar al servicio militar obligatorio. De todas formas, cuando las Fuerzas Armadas se hayan profesionalizado por completo (Capítulo 7) o cuando no haya necesidad de reclutar a toda la cohorte, los jóvenes restantes deberían prestar este servicio como expresión de solidaridad patria.

B. Medios y conflicto

Nuestra percepción sobre el conflicto armado es fruto, más que todo, de los medios. La gente incluso tiende a achacarle a ellos la culpa del conflicto, mientras los periodistas creen haberse limitado a describir la realidad como es la realidad. Y es cierto: los medios no se inventan las masacres ni las “tomas”, sino que informan sobre la realidad. Pero la “realidad” no es —no puede ser— un absoluto, sino un hecho que alguien percibe de cierta manera. Es en *su* manera de percibir y relatar la realidad donde los medios pueden ser responsables del conflicto.

Una primera forma de decantar la realidad (es decir, de filtrarla, y en ese mismo grado, de distorsionarla) es prestar más atención a ciertos elementos de un todo complejo: y los medios colombianos, en efecto, tienden a fijarse mucho más en el *hecho violento* que en su contexto, en su causa o en su remedio. Un segundo filtro son las fuentes de donde obtienen información: y los medios, en efecto, escuchan más a los actores armados que a los desarmados, a veces sin cuidarse de ser manipulados. Este filtro se asocia con otra distorsión: hay voces o corrientes de opinión que no se escuchan mientras otras, a veces, se escuchan demasiado a través de los medios “de opinión”. Tal vez más importante es que los medios asuman responsabilidad por su *manera* de ver la realidad, que se hagan cargo de las consecuencias que su *modo* de cubrir el conflicto tiene para los propios periodistas, para las víctimas y para el bien público, pues, en Colombia, no siempre lo hacen.

El remedio, en una sociedad democrática, no puede ser sino multiplicar las maneras de percibir y transmitir la realidad —siempre que éstas se ciñan al canon de la ética y a los

estándares profesionales del periodismo. Pero los medios colombianos, que hasta ahora han ido a remolque de los hechos, están en el deber de repensar sus métodos, sus énfasis y sus silencios para ayudarnos a entender mejor el conflicto y a resolverlo más pronto y con menores costos.

I. Un poco de historia

El argumento que acaba de resumirse será desarrollado en los acápite siguientes. Pero antes debemos advertir que la relación entre medios y conflicto no es simple ni estática, sino compleja y cambiante; por eso, y aunque sea en forma breve, comenzamos con un poco de historia.

El modo como los medios perciben y relatan el conflicto depende sobre todo de la tecnología, pero también de su organización interna y del contexto. En la organización cuen-

Para sensibilizar a la población y a los grupos armados sobre el significado de la escuela en tanto “patrimonio común para el futuro” y en tanto bien protegido por el DIH, podría llevarse a cabo una campaña diseñada con cuidado y en asocio con los medios.

tan factores como el tipo de propiedad, el régimen laboral o el modo de interacción con las audiencias. En el contexto importan las dinámicas del conflicto, la percepción predominante —urbano o rural, remoto o cercano, soluble o insoluble, de largo o corto aliento, complejo o sencillo— y las estrategias para atenuarlo, acabarlo y prevenirlo.

En términos de tecnología podría decirse que hasta el fin de los años 60 la prensa escrita informaba sobre una violencia rural y lejana; a partir de los 70 la radio hizo del conflicto una “realidad” un poco más cercana; desde los 80 las cámaras de televisión lo mostraron casi en vivo; luego las microondas y las antenas satelitales lo situaron en el *aquí* y el *ahora*, hasta que la internet nos instaló en la guerra como un presente continuo. De manera no menos esquemática, añadamos que estos cambios marcaron cuatro fases, separaron tres “épocas” y sin embargo mantuvieron tres constantes.

a. Las fases

• *Años 50-60.* Hegemonía de la prensa escrita, confesional y partidista. Se representa al conflicto como un episodio fratricida, rural y distante que, una vez superado, pervive en



Foto 18.2 La responsabilidad de los medios en el conflicto es inmensa: es a través de ellos que conocemos los hechos y su contexto.

bandoleros insumisos a los cuales es necesario y fácil reprimir militarmente.

- *Años 70.* La radio predomina y trae voces de una lucha insurgente, de origen rural, en expansión hacia las ciudades e inscrita en la Guerra Fría. En la representación mediática, combatientes irregulares confrontan al Estado, proclaman el cambio de sistema y se autolegitiman como defensores de los pobres y excluidos.

- *Años 80.* Irrumpe la televisión que muestra y multiplica rostros de víctimas civiles —desplazados, asesinados, torturados, desaparecidos, secuestrados—, escenarios inéditos y evidencias de la degradación del conflicto (pueblos destruidos, masacres, sepelios colectivos, guerra sucia). Los paramilitares son presentados como un mal necesario para suplir la incapacidad del Estado.

- *Años 90.* La tecnología avanza muy rápidamente, los medios se especializan, adoptan las reglas del mercado globalizado y se concentran en la “guerra por las audiencias” antes que en replantear su papel en un conflicto que los está desbordando.

b. Las épocas

- *El sentido filial (años 50-60).* La filiación partidista marcó el origen de los diarios colombianos. En ese sentido fueron idénticos los periódicos liberales, conservadores, comunistas y católicos. No nacieron para informar a ciudadanos sino para reclutar y adoctrinar clientelas y, por tanto, no respondieron a un código de ética civil (Recuadro 18.2) sino a doctrinas, ideologías o magisterios infalibles. De ahí que, durante La Violencia, se antepuso el interés partidista al interés público, el buen nombre de un líder a la verdad histórica, la impunidad pactada a la necesidad de administrar justicia y la verdad oficial a la que se palpaba entre los campesinos.

- *El síndrome del verde oliva (años 60-80).* Los medios padecieron este “síndrome” desde el Frente Nacional, cuando los civiles delegaron en las Fuerzas Armadas el manejo del orden público. Desde entonces, “cubrir el conflicto” consistió en reportar operaciones militares contra la guerrilla; la fuerza pública quedó convertida en relatora oficial, sin la veeduría del Congreso, los partidos políticos ni los medios.

- *La guerra por las audiencias (desde los 90)*. Las nuevas tecnologías permitieron masificar información pero con inversiones cuantiosas, renovación permanente de equipos, conocimiento de audiencias, técnicas de mercadeo y alianzas estratégicas. A estos cambios se sumaron la recesión económica y la privatización de la televisión. Los electores fueron reemplazados por consumidores, la oratoria por cápsulas noticiosas, las ideas por emociones, las directrices del partido por concursos y suscripciones, y la filiación partidista por hábitos de consumo.

c. Las constantes

- *Reacción, no proacción*. En vez de abordar el conflicto con una estrategia, los medios se han visto atropellados por él. La razón es simple: compartieron la visión recortada de las élites y su falta de perspectiva, de modo que tampoco vieron el conjunto. Ni siquiera a partir de los 90, cuando la guerra enredó la economía, la democracia y las relaciones exteriores de Colombia (Capítulo 4), las empresas periodísticas cambiaron su manera ni sus métodos de cubrir el conflicto (Gómez *et. al.*, 2003).

- *Interés privado, no interés público*. Muchos medios transaron con los gobiernos el reparto clientelista de espacios en televisión, el usufructo perpetuo de frecuencias de radio (sobre todo en las regiones), tributos bajos a la publicidad, aranceles mínimos a la importación del papel periódico o pauta publicitaria oficial. Por su débil sentido de lo público, esos medios se ensimismaron en los balances y la conquista de audiencias; menospreciaron los dividendos políticos, sociales, económicos y culturales de una sociedad capaz de superar los obstáculos que el conflicto armado ha interpuesto a su desarrollo humano; y se conformaron con el registro de los hechos, sin beneficio de inventario y sin profundizar en sus orígenes y consecuencias.

- *Simplificaciones equivocadas*. Las nueve simplificaciones descritas en el Capítulo 6, como prototípicas de la visión convencional del conflicto, predominaron también entre los medios. También ellos apostaron por soluciones de corto plazo, simplistas, improvisadas y oscilantes entre la paz (negociada, pronta y barata) y el triunfo militar (rápido y fácil). Según la coyuntura, los actores armados fueron vistos como asesinos desalmados o personas equivocadas en su opción de vida; ejércitos con mando y disciplina o grupos de

bandidos descompuestos; protectores de colonos o carteles de narcotraficantes. Los procesos de diálogo fueron interpretados como salidas decorosas o como jugadas astutas de la guerrilla. Los medios supusieron que los grupos armados son compactos, homogéneos y sometidos a caprichos personales o liderazgos mesiánicos. Por no entender la racionalidad de sus actores, interpretaron los actos de terror como locura, el pago de rescates como única medida ante el secuestro, el paramilitarismo como un mal menor y el diálogo del alcalde con un comandante como una traición. El cubrimiento quedó desconectado de los desarrollos económicos, sociales, políticos y culturales que en realidad gobiernan la evolución e incidencia de los hechos violentos.

2. Qué dicen y qué no dicen los medios

a. La noticia, primero la noticia

La tarea principal de los medios es informar. Informar es transmitir la noticia, y noticia significa algo *nuevo*. Por eso los medios tienden a subrayar lo distinto, lo excepcional, lo que despierta interés en la audiencia. No todos los hechos “reales” califican para ser noticia; como demuestra Luhmann, los hechos noticiosos son aquellos que presentan una o más de las características siguientes: ser sorprendentes, ser conflictivos, violar las convenciones sociales, ser censurables, ser de interés local, ser cuantificables, mostrar el lado humano de una figura pública y ser eventos individualizables (2000: 27 ss.).

Ni tiene que decirse: las masacres, los atentados, los combates, los magnicidios, son el tipo de hechos que califican para ser noticia. Y por eso se entiende que los medios colombianos dediquen una proporción tan grande de su espacio a describir los hechos de violencia. A tal punto que los otros aspectos del conflicto (contexto, raíces, motivaciones, implicaciones, consecuencias globales, entre otros) ocupen, por comparación, un lugar casi insignificante, a tal punto que el protagonista no es el actor armado, ni el difunto, ni el pueblo, ni el Estado: *el protagonista es la violencia misma*.

Baste recordar los titulares. Desde La Violencia hasta hace veinte años eran sobre emboscadas, policías muertos, robos a la Caja Agraria, armas incautadas y reseñas judiciales, seguidas de ataques a guarniciones militares, retenes o “duros golpes” a las cuadrillas. Con la expansión y degrada-

ción del conflicto, el menú noticioso incorporó secuestros, liberaciones masivas, masacres, paros armados, rescates exitosos y fallidos, disputas territoriales, atentados terroristas, milicias urbanas, laboratorios de cocaína y magnicidios.

El predominio de la noticia, es decir, la descripción del episodio de violencia como modo principal y casi exclusivo de cubrir el conflicto, tiene varias consecuencias indeseables, entre las cuales hay que destacar cinco:

- *Síndrome de la chiva*. Es la pérdida del rigor periodístico por el afán de contar algo *nuevo*. La disputa desbocada por la sintonía y la pauta publicitaria hicieron prevalecer (sobre todo en televisión— la necesidad de primicias y exclusividades. Entró en juego el tratamiento digital de textos, fotografías, audio y video que agiliza el trabajo, permite jue-

Las noticias son luces de bengala que alertan sobre la ocurrencia de un suceso, en un momento y lugar determinados. No obstante, entender sus causas y consecuencias, sus relaciones con otros hechos, su efecto sobre el desarrollo humano y las maneras de superarlo necesitan de otros formatos y géneros periodísticos.

gos estéticos, comprime tiempos, altera espacios y secuencias, pero con frecuencia deteriora la calidad informativa. “La urgencia prevalece sobre el análisis. El retraso de una hora puede *quemar* una noticia y, en muchos casos, ya no se *vive al día* sino que se *vive al minuto*” (Rodríguez, 2001).

- *Pérdida de textura*. La tecnología resuelve la inmediatez pero no deja tiempo para el contexto y el análisis. El conflicto se queda sin memoria, rara vez se representa lo que hay detrás, se reportan sucesos inconexos y no se explica por qué las discrepancias humanas se expresan con semejante grado de violencia. Un periodista puede cubrir diez matanzas con lujo de crueldad, sin jamás informar por qué o quiénes matan en Colombia. Las noticias tienden a parecerse porque el cubrimiento se va tornando virtual —desde el escritorio, vía celular, teléfono, internet o satélite—, despojado de historias de carne y hueso, con las mismas fuentes y con la misma lejana frialdad (Ronderos, 1999).

- *Falta de información*. La sumatoria de noticias no necesariamente produce información, entendida como el insumo mínimo necesario para entender el conflicto e identificar las opciones que tiene el público frente a él. Las noticias son luces de bengala que alertan sobre la ocurrencia de un suceso,

en un momento y lugar determinados. No obstante, entender sus causas y consecuencias, sus relaciones con otros hechos, su efecto sobre el desarrollo humano y las maneras de superarlo necesitan de otros formatos y géneros periodísticos.

La noticia puede interesarle a mucha gente, pero no despertar el interés por la vida de la gente; puede ser conocida por millones de personas, pero no provocar cambios de comportamiento; puede responder a la curiosidad humana, pero no satisfacer la necesidad de información; puede ser repetida una y otra vez, pero no generar una opinión libre e informada; puede crear estereotipos, alimentar prejuicios o simplificar los hechos, pero no afianzar aprendizajes sociales ni el entendimiento de la realidad para cambiarla.

- *Gato por liebre*. Si se pasa del *hacer saber* (la noticia) hacia el *hacer creer* (persuasión) y el *hacer sentir* (sensacionalismo emocional) se puede ocultar lo que sucede, mostrando una parte, aunque sea la más llamativa (Alsina, 2002). El oficio de los periodistas es contar la verdad, no la absoluta que trasnocha al filósofo, sino la cotidiana, la de *quién* hizo

qué. Pero los medios tienen forma de escurrir el bulto: cambian su función primordial (informar la verdad) por alguna de sus funciones secundarias (opinar, entretener, vender): es común que cambien la verdad de la guerra por la propaganda de guerra, por el espectáculo de la guerra o por la sintonía que produce la guerra.

- *Las noticias engañan*. Varios estudios —entre ellos los de Johan Galtung— han mostrado cómo la fijación en la noticia tiende a crear una imagen errada acerca de los conflictos bélicos: la noticia descontextualiza la violencia, la presenta como un hecho irracional, reduce a dos el número de bandos, pinta el conflicto en términos maniqueos, hace que la violencia parezca inevitable, omite las alternativas para resolver el conflicto, no analiza el impacto de la cobertura misma de los medios, y confunde la paz con el fin de las hostilidades (Schechter, 2001).

b. Otros géneros, otros temas

En el proceso de armar la noticia y de ir la poniendo en contexto, los periodistas practican varios géneros o cubren nuevos ángulos que, bien usados, añaden información a la au-

diencia. Infortunadamente, existe casi una relación inversa entre la utilidad del género o ángulo y el espacio relativo que le dedican los medios. En orden aproximado de menor a mayor utilidad —o de mayor a menor espacio concedido— podríamos hablar del relato, el informe especial, la opinión de los bandos, la rendición de cuentas, el análisis, las buenas prácticas, las salidas y la construcción de compromisos.

- *Relatos.* Más que en la observación directa de los hechos violentos, la noticia se basa en narraciones que llegan al periodista. La explicación inmediata de lo sucedido típicamente proviene de los sobrevivientes, del oficial al mando de la fuerza pública y, a veces, del comandante guerrillero o paramilitar. Son versiones oficiosas, en general difundidas sin verificación suficiente, coloreadas por estrategias militares y moldeadas por la fragilidad de la memoria, las emociones y prejuicios de las personas involucradas. El género testimonial —con sus virtudes y defectos—, los comunicados de prensa y los partes de guerra son los formatos más usados.

- *Informes especiales.* La tecnología propicia una cierta división del trabajo entre los medios. La radio y la televisión se especializan en la noticia pura (el hecho violento, los relatos y las explicaciones inmediatas) mientras los diarios y revistas avanzan hacia informes especiales que combinan crónicas, reportajes, entrevistas, infografías, mapas, cuadros estadísticos, entrevistas con expertos y acompañamiento editorial. Estos informes: i) superan la noticia pura que exige divulgación inmediata para que no envejezca; ii) se destacan por reportería *in situ*, consulta plural y amplia de fuentes, revisión bibliográfica y diseño gráfico; iii) por lo general, documentan episodios relacionados explícitamente con el hecho violento, como la expansión de la organización armada o el impacto del terrorismo.

- *Ideologías y argumentos.* Durante los procesos de diálogo y negociación, los medios dan cierto despliegue a las posiciones políticas de los actores armados. La escasez de espacio se suple con documentos difundidos por internet, junto con análisis de expertos, comentarios de otros actores (gobiernos, organizaciones no gubernamentales), reportajes y editoriales de otros medios nacionales e internacionales, trabajos académicos y reacciones de los lectores. Un buen ejemplo es la publicación en línea *Hechos de paz* creada por el diario *El País*, de Cali, durante la vigencia de la zona de distensión en El Caguán.

- *Rendición de cuentas.* Al delegar el control del orden público en las Fuerzas Armadas, también las élites civiles —y los medios— estaban renunciando a supervisar de manera cercana sus actos y sus métodos. Los mecanismos de control adoptados por la Carta del 91, la creciente preocupación internacional por los derechos humanos y el dih, y el trabajo de las ong nacionales y extranjeras, entre otros factores, hicieron sin embargo que los medios adoptaran una actitud más y más vigilante. Además del respeto de los derechos humanos, esta vigilancia se ha ido extendiendo a otras materias: contratos, doctrinas y escuelas de formación, eficiencia y resultados operacionales, régimen laboral y escalafón, transparencia en la información, etcétera. Los medios también vigilan a entidades civiles con responsabilidad en el manejo del conflicto, como decir la rss, la Defensoría del Pueblo, las personerías, el icbf, los fiscales y jueces, para citar las obvias.

- *Análisis.* Si bien en años recientes algunos medios han contratado a especialistas en asuntos militares, jurídicos, económicos, históricos, políticos e internacionales que ayudan a interpretar la noticia, no abundan los exámenes comprensivos sobre la estrategia general de la guerra, las causas del conflicto o sus implicaciones globales. En este contexto cobran importancia foros y debates públicos como los promovidos por la Casa Editorial El Tiempo, Caracol o *El Colombiano* con el apoyo de algunas ong, entidades gremiales u organismos internacionales.

- *Buenas prácticas.* Movidos a transmitir también las buenas noticias, a veces los medios exaltan experiencias locales, regionales o nacionales que atenúan el impacto del conflicto o contribuyen a prevenirlo. Estas historias resaltan la no violencia y las posibles enseñanzas sobre liderazgo, organización del proceso y condiciones para adoptarlo en otras circunstancias.

- *Salidas.* Pero atrapados en la disyuntiva simplista de “a las malas o a las buenas”, los medios indagan muy poco por opciones que puedan ayudar a que el conflicto no se extienda, a acortar su duración, a disminuir el número de combatientes, a resarcir a las víctimas o en general a reducir su impacto sobre el desarrollo humano; tampoco profundizan sobre las condiciones estratégicas para una eventual victoria militar o para un eventual acuerdo nacional de paz.

- *La construcción de compromisos.* La democracia implica dialogar, negociar y transar, porque nadie puede, por

definición, imponer su voluntad omnímoda. Y sin embargo los medios, al subrayar lo diferente, tienden a presentar las actitudes extremas, las “dos caras” del asunto, en lugar de dar espacio a los matices y a las tesis conciliadoras. Y esa tarea es más importante en las regiones en conflicto: “exponer serenamente los hechos ayuda a que la voz de la razón se eleve por encima del estruendo y la furia que generan el odio y los prejuicios”.

3. Dónde se informan los medios

El periodismo consiste en transmitir a un público muy amplio lo que hacen, dicen, opinan y ansían comunidades conocedoras, o sea, las “fuentes” que saben de un asunto pero tienen intereses en él. El redactor deportivo, por ejemplo, asiste a los estadios, conversa con jugadores, técnicos y analistas, discute con sus colegas y luego escribe un resumen más o menos completo y balanceado. No es él quien habla en realidad: habla el grupo de actores afectados y expertos en el tema, es decir, la comunidad conocedora del fútbol.

El primer periódico moderno apareció en 1606, cuando algún asiduo de una taberna londinense decidió publicar relatos y discusiones de los mercaderes y marineros que la frecuentaban. Cuatro siglos después, el periodismo sigue siendo la prolongación del diálogo entre ciudadanos sobre eventos y asuntos de interés colectivo. Los medios no inventan los hechos ni deciden por los interesados: casi siempre son *medios*, esto es, vehículos de expresión de las comunidades conocedoras.

Mientras existan libertad y pluralismo, los medios tienen menos poder del que se cree, y del que suelen creerse los periodistas. En situación de conflicto ese poder es aún menor porque las fuentes tratan de usar la información para ganar la guerra. Y si la fuente está armada, con bastante frecuencia coacciona al medio o el medio, en todo caso, se siente coaccionado.

Hay varias razones para controlar la información en un conflicto armado, y al menos tres maneras de lograrlo: por censura de las fuentes, por autocensura de los medios, o por la falta de una agenda noticiosa propia, planificada y propositiva.

• La fuente puede mentir o censurar porque: i) prevalezcan consideraciones tácticas o estratégicas; ii) desconfíe del

medio o periodista en cuestión; iii) carezca de habilidad para informar oportuna y adecuadamente; iv) suponga que el medio la ha estigmatizado o proscrito; v) subvalore o sobredimensione al medio en función de su trayectoria, su tecnología o su cobertura.

• El medio o el periodista puede autocensurarse porque: i) está con un bando y colabora con él; ii) cree que el otro bando sabe o presume de sus simpatías con el enemigo; iii) decide no meterse en problemas y pasa de largo; iv) supone que su decisión es conveniente para preservar la institucionalidad, contribuir a la paz o anticipar la batalla final; v) recibe la solicitud amable de aplazar la noticia por razones de Estado o de coyuntura (política, económica, social, humanitaria, internacional o militar).

• En un conflicto, como en el fútbol, quien no hace goles, los ve hacer. Por eso, a falta de una actitud proactiva de los medios, las lógicas, percepciones, lenguajes y valores de otros actores infiltraron la agenda informativa y les imprimieron el sello de sus prioridades, dinámicas y tiempos.

a. La fuerza pública como fuente

Sin duda, las Fuerzas Armadas y la policía son la fuente principal de información sobre el conflicto armado, y sin embargo ni ellas, ni los medios, ni la sociedad en general son conscientes de que ese saber es un *bien público*, que por lo mismo debe cumplir con altas exigencias de veracidad y de oportunidad (Rey, 2001).

Se dice que la primera víctima de la guerra es la verdad, o que el conflicto armado es como un agujero negro que devora la luz. So pretexto de no filtrarle información al enemigo o de mantener alta la moral de las tropas, los hechos se ocultan, se fabrican, se distorsionan o se esconden en un mar de seudoinformaciones.

De parte de la fuerza pública, lo primero es no reducir la información a una herramienta de guerra psicológica, sino entenderla como un servicio de interés público y como parte del manejo integral del conflicto, donde lo militar es apenas uno de un conjunto de instrumentos. Para obtener la solidaridad que con razón merecen y reclaman de la ciudadanía, las Fuerzas Militares y la policía tienen que ser creídas porque sean creíbles.

De parte de los medios, lo primero es respetar los límites que un estado de guerra impone sobre el derecho a infor-



© Archivo El Tiempo

Foto 18.3 Fotógrafos de prensa protestan contra la retención ilegal de su compañero Henry Romero.

mar. En efecto, hay materias donde el *interés público* impone el deber de *no informar*, como en principio serían i) los secretos que comprometan la seguridad de las tropas o la eficacia de operaciones militares o policiales legítimas; ii) los antecedentes políticos, familiares, económicos o laborales de no combatientes que puedan aumentar su “valor” como blanco de guerra, y iii) las gestiones y actos humanitarios en favor de no combatientes y “prisioneros de guerra”.

Sobre la base de tales definiciones mínimas, lo segundo sería profundizar el diálogo entre la fuerza pública y los medios de comunicación, ceñido ahora a parámetros más explícitos, y en especial a:

- Reconocer que cada uno tiene un papel social y unas necesidades legítimas.
- Admitir que hay tensiones entre la lógica de la guerra y la lógica de la información, que por tanto requieren manejo conjunto.
- Aceptar que el “militar tiene el deber de guardar ciertos secretos, pero los periodistas deben siempre evaluar qué tanto saben por ellos mismos”, como dijo el director del *New York Times*³.
- Abordar la dimensión ética y no sólo el aspecto reglamentario de la relación entre fuerza pública y medios de comunicación.
- Evitar las generalizaciones, los estereotipos y los consensos ficticios.
- Superar las desconfianzas recíprocas, porque ambos en realidad trabajan para el mismo país.

b. Los grupos armados como fuente

Las organizaciones guerrilleras y las autodefensas tienen una razón adicional para ocultar, fabricar o distorsionar los hechos: su propia condición de ilegalidad y, con frecuencia, de criminalidad. La lógica de “combinar todas las formas de lucha”, la inexistencia de un poder judicial autónomo al interior de estos grupos, su estructura jerarquizada y militarista, la falta de una ciudadanía de base a quien deba responder como responde la fuerza pública, la ideología simplificada y dogmática, entre otros, son factores que debilitan el respeto por la verdad a la hora de informar.

Pero eso no necesariamente implica que la fuerza pública diga siempre la verdad o diga toda la verdad, ni implica que los grupos ilegales digan siempre la mentira o que todo sea mentira. Más aún: precisamente porque están en desventaja, los ilegales pueden usar la verdad para mostrar que es el Estado quien miente. Así que el punto no es simple y admite apenas ciertas reflexiones generales:

- Una tiene que ver con la consistencia: la credibilidad de la fuente no se establece en un evento, sino con el paso de los años. Y ésta es una importante razón adicional para dar curso al diálogo antedicho entre la fuerza pública y los medios.
- Otra tiene que ver con la reserva: fuera de los casos donde el interés público exige no informar, el periodista debe consultar y *contrastar* las fuentes pertinentes caso por caso.
- Y otra tiene que ver con el oficio: salvo cuando su *conciencia* le mande callar, el periodista debe decir toda la verdad, independientemente de dónde la averigüe, a quién afecte o a quién le disguste.

c. La información como arma

La “guerra psicológica” utiliza un repertorio amplísimo de métodos y tácticas, que en su mayoría dependen del uso de los medios. Sin contar la legítima difusión de creencias políticas ni el legítimo empeño del Estado en que se conozcan sus ejecutorias, dicha guerra consiste en manipular la información que llega al público.

• La forma más cruda de manipular es por supuesto intimidar al periodista —recordemos las muertes y amenazas del Capítulo 5— seguida por la práctica burda del soborno. Pero también se presentan los engaños, sobre todo cuando el reportero ingresa a la zona de conflicto con la bendición de alguno de los bandos: su benevolencia suele deberse a que ha dispuesto la escenografía o quiere sacar provecho de una situación atípica. El reportero entonces necesita, además de ética, todo un arsenal de destrezas para evitar estos engaños; y el medio necesita destinar periodistas entrenados y curtidos para “cubrir el conflicto”, no aprendices que puedan ahorrarle unos pesos.

• En otras ocasiones se trata de montajes más elaborados, como quedó a la vista en los episodios del “obispo gue-

RECUADRO 18.3

Dos golazos a los medios*

Los episodios del “obispo guerrillero” y de la “conexión cubana” son dos ejemplos, entre muchos, de cómo los medios son utilizados como arma de guerra, de propaganda o de desinformación en Colombia.

Obispo guerrillero. Un noticiero divulgó un video aficionado —al parecer filmado por la guerrilla e incautado por el ejército— que mostraba a un obispo que pasaba revista a una tropa rebelde. Poco después se supo la verdad: el video había sido grabado durante el encuentro del líder insurgente con un grupo de personalidades y funcionarios que, autorizados por el gobierno, habían llegado hasta el campamento para propiciar diálogos con la organización armada. En la vida real, la tropa guerrillera había saludado al comandante y no al obis-

po, pero en la edición fueron intercalados planos medios del religioso con planos generales de la tropa, en actitud de saludo militar.

Conexión cubana. Por la misma época, basado en fuentes oficiales, *El Tiempo* informó que el obispo de Sincelejo, Nel Beltrán, se había reunido clandestinamente en Cuba con líderes de la guerrilla. Después de una serie de informes que “revelaban” detalles del viaje, de las personas contactadas y de algunos contenidos de las conversaciones, el periódico rectificó en primera página y suspendió temporalmente de sus funciones al jefe de redacción.

* INDH, 2003.

rrillero” y de la “conexión cubana” que describe el Recuadro 18.3.

- En un plano más sutil pero más penetrante, el periodista suele ser víctima de la inmersión psicológica en el conflicto y, sin saberlo, hacerles el juego a los actores armados, porque utiliza su mismo lenguaje propagador del miedo y cargado de prejuicios (Ronderos, 1999).

- La manipulación puede incluso llegar al manejo refinado de los símbolos y los mensajes subliminales. Por ejemplo, Gonzalo Sánchez (1999) ha estudiado cómo el terror tiene una estructura definida: es programable, tiene agentes, rituales y escenarios. El escenario escogido sirve para transmitir un mensaje diferente: poner los muertos en fila da la imagen de “victoria militar” y es una especie de “parte a la opinión pública”; dejarlos esparcidos en una vereda da la imagen de selectividad contra los “sapos” y está dirigido a dar una lección; amontonarlos en un lugar muy público es desafiar al Estado y afirmar que no se teme a las autoridades. El escenario debe ser visible y el dolor no puede ser íntimo sino aleccionador. El elemento central es uno mismo: la disposición del cuerpo sin vida del otro; *pero* en una historia los cuerpos aparecen en escenarios de guerra, como su con-

secuencia; en otra, están fuera de la guerra, son muertos fríos, una especie de trofeos de victoria (García, 1999)

- Por último, mediante la tecnología, los grupos armados tratan de prescindir de los medios convencionales y comunicarse directamente con el público. No sólo a través de emisoras y diarios clandestinos sino, más novedoso, de la internet, lo cual supone cambios en la audiencia pero también supone cambios en quien emite el mensaje (Recuadro 18. 4) .

d. *Mirando del otro lado: cómo ven a los medios*

Dice el refrán que hacen falta dos para formar pareja. Por eso la actitud de los medios hacia los actores armados en alguna forma influye sobre la información que éstos les ofrecen, y en algún grado refleja el tratamiento que cada uno de ellos cree que puede esperar de los medios. Aunque la relación dista mucho de ser simple, vale pues una nota sobre el modo como los grupos armados perciben a los medios.

- *Las Farc.* En su revista electrónica *Resistencia*, esta organización distingue entre reporteros, dueños y directores de los medios, que distribuyen en tres categorías: periodistas, áulicos y establecimiento. Los periodistas defienden

RECUADRO 18.4

La otra disputa

Luis Fernando Barón Porras*

Los sitios en internet de las organizaciones vinculadas a las dinámicas del conflicto y de la paz en Colombia expresan una pugna por la visibilidad social, la legitimación de discursos y prácticas sociales, y la construcción de identidad. Son testimonio de la decisión política de confrontar y debatir mediados por la comunicación y el lenguaje. Son intentos por argumentar, seducir a través del juego discursivo, hacer resistencia y, al mismo tiempo, socavar y competir con los discursos de los medios de comunicación y la mediación social alcanzada por ellos.

Esas publicaciones en línea adoptan formas y reglas del lenguaje periodístico (actualidad, testimonio, conocimiento científico, síntesis) y abren espacios de pluralidad para que su mirada sobre la situación nacional sea creíble, aunque ellos y sus discursos prevalecen como protagonistas y narradores centrales.

La guerra —con su expansión y profundización— es presentada como eje dinamizador de la vida social pasada, presente y futura, y como un factor que copa todos los lugares y tiempos. La paz es vista como un ideal, un sueño sin referentes propios ni definiciones, un correlato opuesto a la guerra. El discurso de la guerra crea víctimas y victimarios e identifica hechos injustos que comprometen la dignidad de sus agentes.

Como víctimas justifican o motivan su participación o su aislamiento en la guerra y atribuyen a los victimarios el rótulo de únicos responsables de las afrentas. Al lado de las víctimas, emergen mártires, salvadores o Mesías llamados a responder las afrentas y a construir un nuevo orden social. El discurso dramático sobre la guerra muestra la historia sin finales, ni cierres, pero mantiene un sino trágico permanente en el tiempo y en todos los ámbitos de la vida social.

La construcción de identidad está fundada en la comparación con los otros actores, en su señalamiento y en su descalificación. Al mismo tiempo, se construyen discursos sobre paz, derechos humanos, democracia y libertad que sirven para: i) certificar lo propio y desacreditar lo ajeno, ii) construir una imagen legítima en la guerra y en la paz; iii) perfilarse como narrador del conflicto; iv) comunicarse con la sociedad y generarle confianza; v) justificar sus acciones políticas y militares, y vi) propiciar la toma de posición frente al conflicto, es decir, buscar apoyo social.

Sin embargo, la comunicación mediada por la Internet produce desencuentros que profundizan el conflicto porque, en sus lecturas, los actores de la sociedad: i) subrayan la ilegitimidad de los que los emiten; ii) los perciben como incapaces de proponer y convocar alternativas de transformación presente y futura de la sociedad; iii) confirman su imposibilidad o su decisión política por construir narraciones sociales diferentes; y iv) reafirman los espacios cotidianos como lugares de recreación de sus narraciones y de resistencia frente al monopolio de los discursos.

Ese tipo de comunicación parece incrementar en cada actor sensaciones de impotencia, desesperanza y de progresivo aislamiento nacional e internacional. Al tiempo, parecen reafirmar la decisión de construir paz de manera autónoma en los ámbitos íntimos y cercanos, delegando en otros la resolución de la guerra y de la paz, en ámbitos macrosociales.

* El autor dirigió la investigación "Internet: guerra y paz en Colombia", publicada por el Cinep en 2003.

“real y prácticamente la objetividad de la información” y por eso son asesinados y perseguidos hasta el exilio. Los áulicos “se dedican a defender el criterio y los intereses de sus patrones y son los más escandalosos con las supuestas persecuciones y amenazas”. El establecimiento son los due-

ños “disfrazados de periodistas” que “instigan la guerra sucia, atizan la hoguera de la confrontación y se muestran como mártires de la democracia”.

Los medios omiten información sobre “cualquier avance de la lucha revolucionaria y de las reivindicaciones de los

pueblos” para evitar que, como consecuencia de la globalización, un “conflicto localizado” se generalice e incida sobre las luchas de otros pueblos. Sin embargo las Farc reconocen que la libertad de expresión es un derecho ciudadano y consideran que así “como otros pueden dar su versión sobre un hecho, los ciudadanos, las agrupaciones sociales y políticas, o de cualquier tipo, tienen derecho a dar la suya”.

• *El eln*. Los medios son aliados de “la derecha y los capitalistas” que “se han apuntado grandes ventajas en su política de ilegitimar las luchas de la izquierda”. Existe el reto de superar la “guerra desigual que se libra en el campo de la información y la publicidad” rompiendo el aislamiento, abriendo espacios en los “medios democráticos”, mejorando sus propios medios de comunicación y enfrentando a los monopolios, “especialmente a los comprometidos con la guerra contra insurgente”. Su sitio en internet debe ser espacio de debate, sin dogmatismo pero con concepción de clase, y la emisora Voz de la Libertad deber ayudar a que “el pueblo tenga voz y se conozcan la verdad de los hechos que protagonizan el pueblo o las fuerzas insurgentes”.

• *Las auc*. En carta al diario *El Tiempo* (6 febrero de 2002), Castaño definió a los medios de comunicación como “ventanas del espíritu social”. Quizás esas cuatro palabras expliquen por qué, antes que cuestionar a los medios, las auc tratan de usarlos para vender su imagen, es decir, para mostrarse como: i) proyecto político; ii) mal necesario ante la incapacidad del Estado para proveer seguridad; iii) autor de hechos atroces, sí, pero indeseados e inevitables en un conflicto; iv) fuerza armada que, salvo error militar o abuso individual, respeta a la población no combatiente; y v) organización de autodefensa —no paramilitar—, autónoma, organizada en bloques regionales, sin nexos con la fuerza pública y con respaldo social⁴.

4. ¿Quién habla y quién no habla por los medios?

Los medios son el escenario donde el diálogo público tiene lugar. Solamente las personas que hablan por los medios existen para el público, y si un hecho no es registrado por los medios no existe para el público. Los medios son pues quienes dibujan el “mapa” de la comunidad: la primera pá-

gina de un gran periódico define quién “existe” y cuál es la agenda de interés colectivo en cada sociedad, cuáles problemas se atienden y cuáles se ignoran, a quién se le hace caso y a quién no.

Por eso, la cobertura de los medios tiene que ser completa y balanceada. En un país democrático es esencial que la información cubra a los estratos altos y a los bajos, al centro y a las regiones, a las mayorías y a las minorías. Y esto es tanto más cierto en situaciones de conflicto, donde precisamente se disputa cuál deba ser la agenda de interés público y cuáles los sectores que deben “existir” en la esfera de lo público. Al incluir a alguien o al excluir a alguien, al presentar con simpatía las opiniones del uno o al describir con antipatía las actuaciones de otro, los medios toman partido en el conflicto. Y este tomar partido, por ser inevitable, debe ser objeto de deliberación expresa y cuidadosa.

En vez de hacer aquella reflexión, los periodistas a menudo invocan la “opinión pública” para evadir su responsabilidad política y moral. En una sociedad compleja, fragmentada y desigual, la “opinión pública” puede ser la opinión de los grupos de interés más poderosos. Es más: la “opinión pública” es la opinión que se expresa a través de los medios o que los medios expresan como opinión del público; invocar esa opinión como sustento de la opinión del periodista es caer en un vacío círculo vicioso.

En el contexto específico de la guerra, la principal distorsión que muestra el “mapa” de los medios suele ser la presencia excesiva de los armados y la ausencia relativa de los desarmados. Porque el hecho violento es *la noticia* y porque las fuentes principales son los autores del hecho violento, es natural que la representación mediática del conflicto haga más visibles a estos actores. Y sin embargo, en el caso colombiano, el conflicto recae más y afecta más a los desarmados que a los armados. Los medios, en consecuencia, deberían dar mucho más voz a los no combatientes y a quienes pueden dar luces distintas del simple relampagueo de sus armas; el Recuadro 18. 5 es una buena ilustración de cómo hacerlo.

Por lo demás, es comprensible y válido que los editoriales, columnas y otros espacios *de opinión* dentro de los medios reflejen el modo de pensar de las mayorías políticas y culturales. Pero la democracia no consiste sólo en acatar la

4. Fuente: análisis del Informe sobre sitios en la internet de las Farc, el ELN y las AUC.

voluntad de la mayoría, sino también en garantizar la expresión de las minorías. Por eso, aún en mitad de un conflicto, resulta inaceptable prohibir las “ideas subversivas”: un régimen incapaz de soportar la luz de las ideas no merece ser defendido con las armas.

Salvo si se trata de llamados explícitos o de instrucciones para delinquir, los medios deben dar cabida a todas las propuestas de solución a los problemas públicos. Esto alude por igual al ideario de la izquierda democrática, a las reivindicaciones de los movimientos populares y a las ideologías de derecha, siempre que sus voceros repudien la vía armada o violatoria del Estado de Derecho, y dentro de los términos reseñados en el Capítulo 16.

5. Asumir las consecuencias

El conflicto que vivimos no es un invento de los medios ni puede ser resuelto por los medios. Pero esto no les quita ni una gota de responsabilidad porque, cualquiera que sea su influencia real, hay que ejercer cada oficio como si de él dependiera el universo.

Aunque los medios son *medios*, es decir, medio autónomos apenas, tienen pues que asumir las consecuencias de *su* manera y *sus* métodos de cubrir el conflicto. La responsabilidad comienza por los propios trabajadores de los medios, se extiende de manera especial a las víctimas directas del conflicto y en último término implica defender el interés del público.

a. Proteger a los periodistas

La corresponsalia de guerra es un oficio arriesgado por naturaleza, pero Colombia encabeza las listas de países peligrosos para hacer periodismo —y así lo corroboran las cifras del Capítulo 5—. Estas cifras no se deben todas al conflicto *per se* sino a ciertas prácticas de los medios y de los periodistas. Un estudio reciente de Medios para la Paz (mpp) (Bogotá, 2003) documenta estas prácticas, y en particular:

- La de asignarle un reportero a cada grupo armado en lugar de rotarlos entre fuentes. El reportero puede traspasar la frontera y establecer afectos, simpatías ideológicas, negocios o acuerdos indebidos; puede ser visto como aliado de “su” fuente o, en todo caso, como enemigo del grupo contrario.

- La de usar vehículos de transporte militar para llegar a zonas de confrontación, bajo el argumento o el pretexto de reducir costos.

- La de inflar la noticia *in situ*, ya por presión del jefe, ya por una modalidad de contratación a destajo (pago por noticia aceptada).

- La del multiempleo. El corresponsal en ciudades pequeñas suele doblar como asesor de comunicaciones para entidades o dirigentes políticos locales, lo cual lo expone a ser tildado de colaborador o adversario de este o aquel grupo armado.

- La del heroísmo. A veces por buena voluntad y a veces porque se deja deslumbrar, el periodista local puede mezclar su papel con el de líder político, activista, mediador de secuestros o defensor de derechos humanos.

- La del canibalismo. En ciertas regiones, las rencillas del gremio son tan intensas que alguien acaba por acusar de complicidad a otro o por denunciarlo ante algún comandante del lugar.

Prácticas como éstas obedecen en parte a la proletarización del periodismo que ha tenido lugar en los últimos años. También, en parte, a la estigmatización que algunos medios hacen del periodista a quien injustamente tildan de estar con uno u otro bando. Y en general se debe a que, por esa falta de agenda que ya hemos comentado, los medios se dejaron sorprender por la escalada y la degradación recientes del conflicto: el reportero cuyas fuentes eran civiles o institucionales pasó a entendérselas con gentes armadas e ilegales, sin que los medios cambiaran ni su organización ni sus rutinas.

Existen algunos paliativos, como el programa de protección de personas amenazadas que incluye a periodistas y que citó el Capítulo 9, o como el Centro de Solidaridad con los Periodistas que organizó la Federación Internacional de Periodistas (fip) para promover la libertad de expresión, denunciar violaciones, estimular la solidaridad entre colegas y difundir el código internacional para una práctica segura del periodismo (fip, 2000)

Pero hace falta que los empresarios, equipos directivos y reporteros examinen más a fondo su manera y sus métodos para cubrir el conflicto, que se ocupen de preguntas como ¿En qué punto de la cadena de producción informativa se originan las amenazas y los crímenes? ¿Qué ocurre en las salas de redacción? ¿Qué tipo de relación se ha establecido

RECUADRO 18.5

El diálogo por Urabá*

En septiembre de 1995, *El Colombiano* de Medellín anunció la apertura de un espacio para que se expresaran los lectores, las partes en conflicto y quienes venían trabajando por la paz en Urabá. Se trataba de ayudar a construir “un futuro más digno y amable para un pueblo golpeado por la más cruel de las violencias”, y en especial para los niños “quienes no entenderían que los adultos de hoy no sembramos, de la mano de ellos, semillas de esperanza”.

El periódico proponía un tema y las reflexiones enviadas se publican en una misma fecha. Una semana más tarde, quienes habían participado tenían la posibilidad de expresarse sobre las otras opiniones. Luego, un grupo de expertos analizaba y resumía los aportes de la primera y segunda rondas. Los temas eran del tenor siguiente:

1. ¿Qué es alcanzar la paz en Urabá?
2. ¿Debe haber diálogos regionales? Si cree que debe haberlos, defina por qué y cómo. Si cree que no debe haberlos, dé las razones.
3. ¿Cuál es el proyecto común de región?
4. ¿Qué opinión le merecen los procesos de reinserción que ha habido en Urabá y cómo debería ser una reinserción eficaz que conduzca a la convivencia y la significación de la persona?
5. ¿Cree que se debería negociar en medio de la confrontación o que se debe entrar en tregua para negociar? ¿Por qué y cómo?
6. ¿Cree que contribuyen a la superación de la violencia las restricciones a las libertades ciudadanas en la región, impuestas por el gobierno como respuesta a las masacres?
7. ¿Qué propone para que haya desarrollo económico y calidad de vida para todos en la región?

8. ¿Cómo garantizar en Urabá la seguridad de todos sin que nadie se sienta amenazado?

9. ¿Quiénes deben sentarse en una mesa de diálogo y por qué?

10. ¿Cree que debe haber veedurías nacionales, internacionales o mixtas y sobre qué aspectos?

Un reglamento sencillo y breve advertía que “las reflexiones han de estar animadas de un espíritu constructivo. El lenguaje utilizado, franco y claro, no puede ser ni injurioso, ni violento. Tampoco podrá hacerse ningún tipo de proselitismo. Debido al amplio número de actores que están en conflicto o trabajando por la paz, y para poder dar cabida simultáneamente a todos los que aportes su reflexión, los textos deberán tener una extensión máxima de treinta líneas”.

El diario estableció un grupo amplio de actores, a saber: el In, Farc, epl, Autodefensas, gobierno (nacional, departamental y local), sector productivo y comercio organizado, sindicatos, Iglesia, Asociación de Institutores de Antioquia (Adida), partidos políticos representados en los Concejos municipales de la zona, y grupos étnicos organizados.

Al abrir las Páginas para un Diálogo por Urabá, el matutino invitó a los actores de la violencia, los protagonistas de la guerra y también a quienes la sufren a que, debidamente organizados, dijeran qué pensaban y querían en medio del conflicto, de su prolongación o finalización.

* Adaptado por el INDH 2003, con base en *El Colombiano*, ediciones del 24 y 28 de septiembre de 1995.

entre el lejano director o jefe de redacción y el reportero o corresponsal en el monte o el municipio pequeño? ¿Hasta dónde llega la responsabilidad moral y la responsabilidad legal del medio, y hasta dónde la del periodista?

b. Proteger a las víctimas

El amarillismo es una enfermedad conocida entre los medios. La tentación de explotar una tragedia para ganar au-

diencia se entiende fácilmente y sin embargo viola los principios básicos del oficio. No sólo porque ofende al público sensible o porque el sensacionalismo es mal negocio (el aumento momentáneo en las ventas no compensa el desprestigio irreparable del medio), sino porque hay una ética para ocuparse del dolor humano: el dueño de la imagen es la víctima y sólo ella puede autorizar su uso.

Los periodistas deben entender que, por las circunstancias, las víctimas hacen lo que hacen en público, pero en modo alguno lo están haciendo público. La intimidad de una víctima no es ni una intimidad que se exhibe, ni una intimidad que se protege, sino una intimidad desprotegida (Camps y otros, 2002)⁵. Y proteger esta intimidad en modo alguno impide que el público se entere de todo aquello que debe estar enterado o sobre lo cual tiene derecho a estar enterado, como muestra el ejemplo del Recuadro 18.6.

c. Proteger al público

Las libertades y derechos de la prensa no se establecieron para beneficiar al dueño del periódico o la estación de radio, ni tampoco para beneficiar al periodista; se establecieron en interés del público, porque la información veraz y el flujo libre de opiniones sobre asuntos colectivos forman la base misma de la democracia.

En el contexto inmediato de la guerra, servir al interés del público significa que el público *circundante*—la población civil— quede exento de riesgos derivados de la información. El periodista debe pues callar los hechos cuya difusión pondría en peligro la integridad de civiles inocentes, tanto o más que en el caso de la seguridad de las tropas.

El modo como los medios sirven al interés del público *general* no es otro que el de buscar y contar la verdad. No la verdad que desvela al filósofo sino, como dijimos, la verdad de *quién hizo qué*: mientras esa verdad elemental no sea igual para todos, no estaremos hablando de la misma cosa, no habrá, en efecto, un diálogo entre el público.

Parecería que buscar la verdad implica ser neutral. Pero no: la verdad casi nunca es neutral. Mal harían los medios, por ejemplo, en ser “neutrales” al hablar sobre los efectos del

RECUADRO 18.6

La dignidad y la intimidad ponen límites*

Las liberaciones masivas de civiles, policías y militares pactadas por el gobierno Pastrana con las Farc y el Eln constituyeron una prueba de fuego para los medios. La Presidencia de la República, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la gubernamental Agencia de Noticias Colombianas (Ancol) propusieron un esquema que garantizaba el derecho a la información y, al mismo tiempo, preservaba la dignidad e intimidad de las víctimas. En la experiencia participaron las organizaciones guerrilleras, la Cruz Roja Colombiana, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Conferencia Episcopal y la Defensoría del Pueblo.

Para preservar las condiciones de seguridad, no entorpecer el trabajo humanitario y permitir la mayor intimidad posible en el momento del recuento con las familias, el esquema funcionaba así:

1. Un grupo de Ancol (periodista, reportero gráfico y camarógrafo) acompañaba a la comisión humanitaria registrando todo el proceso: traslado al sitio del cautiverio, revisión médica por parte del Comité Internacional de la Cruz Roja, firma de las actas de entrega, aceptación de recuperación de la libertad—en la cárcel de Valledupar, un guerrillero prefirió seguir en prisión— y arribo al lugar de recibimiento.

2. El periodista narraba por teléfono satelital o por radio los pormenores del proceso. En Bogotá, la redacción escribía y despachaba noticias o crónicas en tiempo real. Las redacciones de radio y televisión eran advertidas del envío de los nuevos textos y sus reporteros en Palacio recibían copias impresas de los despachos, segundos antes de su publicación en la red de la agencia o en el sitio de la Presidencia en la internet.

tabaco, cuando apenas un puñado de científicos comprados o lunáticos pone en duda su daño. Mucho menos se puede

5. “Jornades sobre el tractament informatiu de les tragèdies personals”, 11 y 12 de diciembre de 2000. En: <http://fes.ugt.org/rtve/informac/document/DocuFeS/>

3. No se revelaban nombres geográficos, coordenadas, detalles sobre las aeronaves, duración estimada del tiempo de vuelo, dirección del destino, etcétera. Cuando sobrevenían algunas circunstancias como condiciones atmosféricas adversas, se comunicaban a los familiares. Otras, no se informaban: por ejemplo, cuando un helicóptero gastaba más tiempo del previsto buscando el lugar convenido, agotaba el combustible y debía ser reabastecido.

4. La lista de liberados se publicaba, previa autorización del Comité Internacional de la Cruz Roja, tal y como aparecía en el acta de entrega. Ese es un momento muy crítico porque al escuchar los nombres muchas familias se dan cuenta que su ser querido seguirá en cautiverio. Datos sobre las condiciones físicas y el estado emocional de los liberados no eran revelados por Ancol.

5. En consulta con los médicos, el periodista establecía qué persona podría ofrecer un breve testimonio para televisión y radio, siempre y cuando se contara con su consentimiento. En ningún caso procedían preguntas sobre las condiciones del cautiverio, opiniones sobre los captores, el conflicto armado o sobre las razones de su liberación.

6. Para el momento del reencuentro —extremadamente emotivo y muy doloroso— se restringía totalmente el acceso a la prensa.

7. Los liberados eran recibidos en guarniciones militares o policiales, a las cuales sólo ingresaban el grupo de Ancol y algunos camarógrafos y técnicos de Inravisión. Una señal abierta de video y audio registraba, a prudente distancia, el momento

del arribo y del encuentro. La señal era distribuida al mismo tiempo a todos los medios de televisión, nacionales e internacionales, tanto en el sitio de los hechos como en Bogotá. Reporteros de radio y televisión narraban con base en esas imágenes y audio, desde el exterior de la guarnición militar o desde los estudios en la capital.

8. Para servir a los diarios, los reporteros gráficos y la redacción de Ancol enviaban en tiempo real fotografías y textos (noticias y algunas crónicas) que, por supuesto, eran insumos útiles para las transmisiones en vivo de la radio y la televisión.

En esencia, Ancol acompañaba el proceso sin entorpecerlo, en la medida en que la señal de televisión se mantenía abierta, incluso por varias horas, registrando con varias cámaras los hechos, sobre todo en el sitio de recibimiento. Las familias y los liberados no sentían el acoso de las cámaras y de los reporteros, pero los periodistas y las audiencias recibían información. Las entrevistas con los medios ocurrían cuando los liberados regresaban a sus casas, o el mismo día de la liberación, pero superado el primer gran choque emocional del reencuentro. ¿Puede replicarse esta experiencia *al interior de* y por *iniciativa de* los medios?

* INDH 2003.

ser neutral ante un asunto moral como la guerra: ya dijo Dante que los lugares más ardientes del infierno están reservados a quienes permanecen neutrales en tiempos de crisis moral.

Si el Capítulo 3 tuvo razón en que el conflicto armado colombiano es injusto a la luz del *jus ad bellum*, del *jus in bello* y del principio de proporcionalidad, los periodistas no

pueden estar del lado de la insurgencia ni del lado del paramilitarismo. Como ciudadanos y como colombianos, deben estar del lado de la paz y de la democracia, lo cual —en modo alguno— significa que cambien la verdad, ni que la callen cuando sean las autoridades quienes violan aquellos mismos principios o cuando dejen de cumplir sus deberes.

Defender al público significa sobre todo que el periodista y el medio no amañen la información a ningún interés particular, y que obren *verdad sabida y buena fe guardada* con la intención exclusiva de que el público se entere de lo que deba enterarse. Si, en ésta y otras esferas, Colombia ha sufrido tanto la privatización indebida de la vida pública, es hora de volver a descubrir la información como *bien público*, con sus implicaciones sobre: i) los estándares de veracidad, oportunidad, libre acceso y utilidad de lo informado; ii) la responsabilidad social de medios y periodistas; iii) el deber estatal de regular la prestación del servicio, y iv) la función de generar imaginarios y no sólo de representarlos.

En virtud de los imaginarios heredados, los colombianos se han sentido y se sienten medio parte y medio ajenos al conflicto. Debido a esos imaginarios se ha reducido la capacidad de gobernar, esto es, de construir nuestro propio futuro. En el proceso de cambiar los imaginarios, los medios pueden ayudarnos a preguntar sin miedo, a revivir la capacidad de asombro y la capacidad de indignación, a ver la realidad como es y no como uno desea, a escuchar sin prevenciones, a dudar sin pesimismo, a auscultar salidas sin desesperanza, a soñar proyectos colectivos y a inventar otro futuro.

Bibliografía y referencias

- Alsina, Miguel Rodrigo (2002), “Periodismo bélico o la guerra al periodismo”, en *Revista Signo y Pensamiento*, n° 40, Bogotá, Facultad de Comunicación y Lenguaje, Pontificia Universidad Javeriana.
- Banco Mundial (1999), *Experiencias de educación para la paz, intercambio y análisis*, Bogotá, bm/ men/ Gobernación de Bolívar.
- (2001), *Educación en medio del conflicto, experiencias y testimonios, retos de esperanza*, Bogotá, bm/ Gobernación de Antioquia.
- Barón Porras, Luis Fernando (comp.) (2003), *Internet, guerra y paz en Colombia*, Bogotá, Cinep. (Investigación realizada en colaboración con las universidades Santo Tomás, Javeriana e Icesi, la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, y el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo de Canadá —ciid—.) Más en: www.ntci.cinep.org.co y en www.ntci.cin.
- Bensalah, K. (2001), “Derechos de los niños, conflicto armado y paz”, en Banco Mundial, *Educación en medio del conflicto*, Bogotá, Banco Mundial.
- Camps, Victoria y otros (2000), *Jornades sobre el tractament informatiu de les tragèdies personals*, Conseil de l’Audiovisuel de Catalunya, en <http://fes.ugt.org/rtrve/informac/document/DocuFeS/InfoTragPers.pdf>.
- De Roux, G. (2001), “Hacia una política de formación para la convivencia”, en Banco Mundial, *Educación en medio del conflicto*, Bogotá, Banco Mundial, p. 99.
- Doonaert, Mia (2000), *Optar por la verdad, en vez de tomar partido*, en http://www.unesco.org/webworld/com_media/wpfd_00/back_dooraert_sp.html.
- Federación Internacional de Periodistas (2000), *Código internacional profesional para el ejercicio seguro del periodismo*, en www.ifj.org y en http://portal-pfc.org/recursos/legislacion/fip_200001.html
- García, María Eugenia y Edward Romero Rodríguez (1999), *Las trampas de la aparición: información y conflicto en Colombia*, en <http://www.telesat.com.co/afacom/ponenciasjave1999.htm>.
- Gómez, Patricia, Mónica Velásquez y Héctor Cardona (2003), *La guerra: una amenaza para la prensa*, Bogotá, Corporación Medios para la Paz, en prensa.
- Gómez Buendía, Hernando (1998), *Educación: La agenda del siglo xxi*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/ pnud.
- Henao, W., (1999), “Escuela y desplazamiento en Colombia: Una propuesta pedagógica”, en Banco Mundial, *Experiencias de educación para la paz, intercambio y análisis*, Bogotá, bm/ men/ Gobernación de Bolívar.
- Lucas Callejas, N. (1999), “La experiencia del postconflicto en Nicaragua”, en Banco Mundial, *Experiencias de educación para la paz, intercambio y análisis*, Bogotá, bm/ men/ Gobernación de Bolívar, p. 77-82.

Luhmann, Niklas (2000), *The Reality of the Mass Media*, Standford, Stanford University Press.

Rodríguez Cuervo, Ernesto (2001), *La identidad europea de identidad y defensa: los medios de comunicación y los conflictos armados en la posguerra fría*, ponencia presentada en la conferencia Internacional La Seguridad Europea en el Siglo xxi, Universidad de Granada, 5-9 de noviembre de 2001. Más información en: <http://www.ugr.es/~ceas/ceaspagedocumentacion.htm>

Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (2003), *Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado comunitario*, Bogotá, dnp.

Rey, Germán (2001), Relatoría del seminario Fuerza Pública y Periodismo en una sociedad en conflicto armado, convocado por *Semana*, Ministerio de Defensa, Proyecto Antonio Nariño, Andiaros, Fundación Social, Fescol, Escuela Superior de Guerra, Embajadas de Estados Unidos y Francia y Ministerio de Comunicaciones. En: fnpi.org/download/pon/paipa.doc

Rodríguez Cuervo, Ernesto (2001), *La identidad europea de seguridad y defensa: los medios de comunicación social y los conflictos armados en la posguerra fría*, en www.ugr.es/~ceas/Sociedad%20y%20seguridad/1.pdf.

Ronderos, María Teresa (coord.) (1999), *Manual para cubrir la guerra y la paz*, Bogotá, Fescol/ Conferencia Episcopal de Alemania/ Embajada de Alemania/ Fundación para un Nuevo Periodismo Latinoamericano.

Sánchez Gómez, Gonzalo (1990), "Guerra y política en la sociedad colombiana", en *Análisis Político*, n° 11, sep. -dic. 1990, Bogotá, iepri, pp. 7-27.

Schecter, Danny (2001), "How should Media Handle Conflict?", en la página <http://www.mediachannel.org/views/dissector/coveringviolence.shtml>

undp (2003), *nhdr Review of Conflict and Conflict Prevention*, Nueva York, bcpr/hdro.

Unesco (1994), *La educación básica en los establecimientos penitenciarios*, Viena, Naciones Unidas.

——— (2001), *Education in Situations of Emergency and Crisis: Challenges for the New Century*, París, Education for All 2000 Assessment/ Thematic Studies/ Unesco.

Zaffaroni, E. R. (1990), "La filosofía del sistema penitenciario en el mundo contemporáneo", en Institut Henry-Dunant, Seminario Latinoamericano para jefes de administraciones penitenciarias, San José, Costa Rica, 14 al 18 de mayo de 1990, *Informe Final, Instituto Henry-Dunant*, Ginebra.

Zepeda, José (2002), "El periodismo en tiempos de terrorismo y otros miedos", en *Chasqui, Revista Latinoamericana de Comunicación*, n° 79. Véase: <http://www.comunica.org/chasqui/79/zepeda79.htm>.



La cosa es con todos:
sociedad civil y
comunidad internacional

SECRETARY-GEN

Agradecimientos

Colaboración: Ana Teresa Bernal, Daniel García-Peña, Arturo García Durán, Luis Jorge Garay, Luis Eduardo Garzón, Óscar Sánchez Jaramillo, Nicola Bertolini, Natalia Pérez Andersen, Jorge Giraldo, Augusto Ramírez Ocampo y monseñor Pedro Rubiano.

Aunque el concepto mismo de “sociedad civil” es sumamente debatido, podría decirse que se refiere al conjunto de asociaciones voluntarias que no son parte del Estado y sin embargo ejercen alguna forma de poder social (Faulks, 1999): los partidos políticos, los movimientos ciudadanos, los medios de comunicación, la empresa privada, los gremios, los sindicatos, las iglesias y las ong, en general se consideran parte de dicha sociedad.

Entendida de ese modo amplio, casi en cada capítulo del Informe se han hecho alusiones concretas y a veces detalladas a la sociedad civil, a cómo, por ejemplo, los sindicatos (Capítulo 15), los medios de comunicación (Capítulo 18), los partidos políticos (Capítulo 16) o los movimientos de resistencia pacífica (Capítulo 14) han sido afectados y a su vez inciden o deben incidir en el conflicto armado. También se ha hecho mención del valioso trabajo que llevan a cabo muy distintas ong en cada uno de los campos bajo estudio.

Este capítulo final no pretende resumir, menos aún repetir, cosas que ya se dijeron, sino que mira a la sociedad civil *como un todo* frente al conflicto y la paz. “Como un todo” significa procesos ampliamente incluyentes aunque, digámoslo desde ahora, la mayor debilidad de la “sociedad civil” colombiana en general, y ante el conflicto armado en particular, precisamente radica en la vaguedad de sus límites, su falta su cobertura y su gran fragmentación.

Así y todo, vale casi decir que nuestra sociedad civil se constituyó o se autodescubrió frente al conflicto, más exactamente, que su mayor grado de cobertura, de unidad y de visibilidad se ha producido en torno a la condena de la guerra y el clamor por la paz. Por ende, este capítulo comienza con una breve historia del movimiento ciudadano por la paz, mira sus logros y sus limitaciones y luego sugiere algunos derroteros que podrían quizá fortalecerlo.

La sección B vuelve los ojos sobre la comunidad internacional. Igual que en el caso de la sociedad civil, el Informe ha recavado sobre el papel crucial de los factores y las relaciones internacionales en el origen y evolución del conflicto colombiano, no menos que en los aportes actuales o deseables que otros países u organismos supranacionales hacen o podrían hacer a la paz de Colombia. No hay pues que repetir o resumir aquí lo escrito, por ejemplo, sobre la Guerra Fría (Capítulo 1) o el narcotráfico (Capítulos 2 y 3) como elementos del diagnóstico, ni sobre la ayuda militar de Estados Unidos (Capítulo 7) su política actual y deseable en materia de drogas (Capítulo 13), los controles internacionales al flujo de dineros sucios (Capítulo 12), o los muchos y variados servicios que gobiernos amigos, entidades multilaterales y ong extranjeras prestan o podrían prestar a la paz de Colombia, y que van desde la cooperación judicial del Capítulo 7 a la tercería en las negociaciones del Capítulo 17.

A manera, entonces, de suplemento, miramos las relaciones internacionales desde el ángulo de la diplomacia colombiana, vale decir, de sus características, limitaciones y posibilidades para llegar a una agenda de cooperación que sirva mejor a los propósitos de desactivar el conflicto y acercar la paz “firme y duradera”. Una política de Estado y una diplomacia de paz mejor articulada en relación —sobre todo— con Estados Unidos, con los países vecinos, con Europa y con Naciones Unidas, son las sugerencias básicas que cierran este Informe.

A. La sociedad civil en busca de la paz

I. Una presencia creciente

En la década del 70 —un período de eclosión de las luchas populares— menos del 2% de las movilizaciones estuvo

vinculado a la búsqueda de la paz. Durante los gobiernos Barco (1986-1990) y Gaviria (1990-1994) —cuando se firmaron acuerdos con nueve grupos armados— la proporción había saltado a 17% de las movilizaciones ciudadanas. En 1994 —último año para el cual tenemos información desagregada— las acciones a favor de la paz y los derechos humanos representaron 22% del total de la protesta cívica en las ciudades y 28% en las zonas rurales (Romero, 2002). No cabe duda pues de que el tema de la guerra y la paz se ha vuelto cada vez más urgente para la ciudadanía.

Esta presencia creciente de lo que podríamos llamar “sociedad civil” más que todo se debe a la escalada del conflicto y a que éste tocó el centro del sistema político a partir de los 90 —como se recordará de los primeros capítulos. Pero a ello se han sumado otros factores, entre los cuales cabe mencionar:

- La mayor autonomía de la sociedad civil respecto del Estado, ora porque éste pierde el control de algunos movimientos populares (como el sindicalismo o el varias veces comentado caso de la Anuc), ora porque a la sociedad civil se le abren nuevos espacios de poder (con la descentralización política o con la globalización económica, entre otros).
- El intento de relegitimar y aun de refundar el Estado, en respuesta a la crisis de narcotráfico y violencia que estaba hacia el final de los 80 y desemboca en la Constitución del 91. Fue justamente en aquella coyuntura —el movimiento pro Constituyente— cuando la sociedad civil irrumpió en la política.
- La propia Carta del 91, en cuya redacción participaron los indígenas, los no católicos y el M-19, que fue anunciada como “Constitución de la paz”, y que en efecto abrió campo a muchas formas de participación ciudadana.
- El éxito de los procesos de paz, con el M-19 y el epl sobre todo, que aportó líderes visibles a la izquierda democrática, quitó legitimidad a la opción armada y ayudó a formar una opinión pública más tolerante.

Entre los actores de “segundo piso”, es decir, con mayor cobertura y más capacidad de convocatoria, hay cuatro que

han tenido papeles estratégicos dentro del movimiento civil por la paz: la Iglesia católica, las ong de paz y derechos humanos, el sector privado y la intelectualidad. Para escucharlos en sus propias voces, invitamos a cuatro dirigentes a examinar la experiencia de cada sector; aunque las situaciones desde luego son distintas, hay ciertos enfoques, logros y desafíos comunes que sin duda serán de interés para al lector (Recuadro 19.1).

2. Los principales hitos¹

Muchas de las movilizaciones ciudadanas en defensa de la paz o condena de la guerra surgieron de manera dispersa y espontánea. Sin embargo, desde mediados de los 80 comenzaron a crearse centros con capacidad de irradiación nacional. En 1985, a raíz de los sucesos del Palacio de Justicia², se creó el Movimiento por la Vida, conformado por activistas de izquierda, el Programa por la Paz de la Compañía de Jesús y el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep). El movimiento promovió, en particular, la educación para la convivencia de niños y jóvenes y puso en marcha la Semana por la Paz, que se celebra anualmente desde 1987 con actos cívicos y culturales en varias partes del país. No tuvo mucha resonancia pero abrió un camino intermedio de trabajo por la paz, entre las actividades oficiales y las de los grupos de izquierda radical. Creó una red de contactos y comunicaciones, e innovó en la búsqueda de superar la polarización. La izquierda, en general, consideró al movimiento como muy conciliador, mientras liberales y conservadores lo miraron con indiferencia.

Años más tarde, en 1992, cuando el gobierno Gaviria declaró la “guerra integral” contra la guerrilla y prohibió los contactos y diálogos regionales, el Movimiento por la Vida creó, con otras doce organizaciones, la Red Nacional de Iniciativas contra la Guerra y por la Paz (Redepaz). Esta convergencia promovió encuentros para hacer realidad el derecho a la paz consagrado en el artículo 22 de la nueva Constitución. Realizó una campaña en defensa de la obje-

1. Muchos de los comentarios que siguen se inspiran en el texto de Romero (2002), que por lo demás contiene la relación más completa acerca del movimiento ciudadano por la paz.

2. La toma por parte del M-19 y la retoma por el ejército, ambas violentas, del edificio donde funcionaban las altas cortes, a principios de 1985. En esos hechos murieron más de cien personas.

RECUADRO 19.1

Cuatro lecturas desde la sociedad civil

A. La Iglesia y la construcción de una cultura de paz

Cardenal Pedro Cardo Rubiano Sáenz *

No es tarea fácil intentar una síntesis de lo que ha sido la participación de la Iglesia en el proceso de cambio y desarrollo del país. Me limito entonces a unos pocos temas, referidos todos ellos a los últimos años.

Por una cultura de paz

La tarea o misión de la Iglesia se ha centrado en proclamar el Evangelio de la paz, denunciar todo lo que se opone o estorba a este ideal y participar con acciones concretas de mediación y facilitación.

Dentro del pensamiento que orienta nuestra actividad pastoral, está muy clara la idea de que la paz es un don de Dios concedido a los hombres, una responsabilidad de todos y una exigencia y condición de la convivencia y del desarrollo humano.

La paz es un don de Dios, pero el hombre tiene que acogerla en su corazón y construirla con los demás sobre la base de “la verdad, la justicia, el amor y la libertad” (Juan xxiii, *Pacem in Terris*).

El plan global de pastoral de la Conferencia Episcopal de Colombia para estos primeros años del siglo nos compromete a defender la vida, don de Dios, y a buscar la reconciliación entre los colombianos y la promoción y vigencia de los derechos humanos. Nos exige también enfrentar solidariamente con acciones concretas, inspiradas en la caridad, fenómenos como el empobrecimiento, la marginación, la exclusión y el desplazamiento forzado.

Y como la paz no puede confundirse con la tranquilidad pasiva, ni con la aceptación sumisa de la voluntad de otros ni con la imposición de las armas, la Iglesia promueve el diálogo

y el entendimiento, el respeto de las minorías, el ejercicio de la solidaridad y del perdón.

La experiencia nos ha permitido ver que el camino de la paz está sembrado de dificultades; que el reino de los cielos padece violencia y que nos hace falta oponer a la violencia de los terroristas y anarquistas, la acción decidida de los hombres de bien. El nuestro es un país de gente buena que se llenó de miedo y perdió la agresividad y la iniciativa frente a quienes pisotean la vida, la dignidad y todos los derechos humanos. A Mahatma Ghandi le preocupaba menos la maldad de los malos que la indiferencia de los buenos.

Desde una perspectiva de Iglesia contribuimos a la paz cumpliendo la misión profética de anuncio y denuncia.

En concreto hay cuatro aspectos sobre los cuales se viene expresando el magisterio de la Iglesia y que están íntimamente relacionados: la corrupción, el narcotráfico, la violencia y la pérdida de los valores.

La corrupción es una consecuencia de la pérdida de valores. La sociedad de consumo nos acostumbró a que todo se puede comprar con dinero. Escuchamos a diario denuncias de asaltos al tesoro público, de enriquecimiento ilícito o a favor de terceros, de malversación de fondos, de apropiación indebida, de contratos incumplidos, etcétera.

El narcotráfico es uno de los negocios más sucios y más abominables. Este delito ha contaminado la política, la economía, la justicia y ha sembrado el país de muerte, violencia, engaño y mentira.

La Conferencia Episcopal viene denunciado permanentemente este mal, lo mismo que la violencia que extiende por toda la nación sus secuelas de destrucción y sufrimiento, de impunidad, de dolorosa situación de los desplazados y parálisis del desarrollo y de la producción en los campos.

Paz y reconciliación

La Iglesia en Colombia sigue comprometida y trabajando en la construcción de la paz por el camino del



* Arzobispo de Bogotá. Presidente de la Conferencia Episcopal.

diálogo y la reconciliación que exige memoria, verdad, para definir los acuerdos en un proceso con el objetivo claro de respeto a la vida, a la dignidad de cada persona y la vigencia de los derechos humanos y del di. La Sección de Vida, Justicia y Paz de la Conferencia Episcopal, así como la Comisión de Conciliación Nacional, vienen intentado bajarle volumen al conflicto armado, aproximar las partes, fomentar el entendimiento, buscar acuerdos humanitarios y exigir la liberación de todos los secuestrados.

Las experiencias anteriores en las negociaciones para la construcción de la paz son lecciones para fijar con claridad las condiciones del diálogo y prevenir los peligros y obstáculos que lo hacen estéril.

El camino de la paz hay que recorrerlo con sensatez, con humildad, en actitud de escucha y con ánimo conciliador.

La Iglesia ha estado y sigue dispuesta a hacer causa común con los hombres y mujeres y las instituciones que no sólo creen en que la paz es posible sino que trabajan con decisión y transparencia en la construcción de la verdadera paz que exige no solamente deponer las armas sino construir la comunidad nacional como lo señala claramente la doctrina social de la Iglesia.

Defensa de la vida y de la dignidad humana

Para lograr la paz auténtica es necesario “defender la vida, cuidar la vida, promover la vida”. El binomio paz y vida, escribe el Papa Pablo vi, puede parecer un slogan retórico, pero no lo es. Representa una conquista por la que se ha combatido sin cesar a lo largo del camino del progreso humano; un camino que no ha llegado todavía a su meta final.

Todo delito contra la vida es un atentado contra la paz. Además la vida humana es sagrada desde el primer momento de su concepción y hasta el último instante de su supervivencia en el tiempo (cf. Pablo vi, Jornada mundial de la paz, 1977).

La solución a los problemas reales que afectan a la familia y a la sociedad como las precarias condiciones de vida, las altas tasas de mortalidad materna, el crecimiento de la población pobre, entre otros, no es ni puede ser el recurso a la legalización del aborto, crimen abominable por donde quiera que se le mire.

El desarrollo, nuevo nombre de la paz

El Informe Nacional de Desarrollo humano 2003 no sólo nos permite ver el panorama actual de Colombia en las áreas que

definen un verdadero progreso y desarrollo, sino que será una carta de navegación para no extraviar el camino en los años venideros.

El Papa Pablo vi, en su Encíclica *Populorum Progressio* (1967) hizo un llamamiento a la humanidad para una acción concertada a favor del desarrollo integral de los pueblos. Fue allí donde consignó también la frase: “El desarrollo es el nuevo nombre de la paz”, que nos indica una de las claves en nuestra búsqueda de la paz.

En efecto, se pregunta el Pontífice: “¿puede existir la paz cuando hay hombres, mujeres y niños que no pueden vivir según las exigencias de la plena dignidad humana? ¿Puede existir una paz duradera en un mundo donde imperan relaciones sociales, políticas y económicas que favorecen a un grupo a costa de otro? ¿Puede establecerse una paz genuina sin el reconocimiento efectivo de la sublime verdad de que todos somos iguales en dignidad porque todos hemos sido creados a imagen de Dios?” (pp. 76-78).

Por ello abogamos por un desarrollo con rostro humano, con justicia, con equidad y con solidaridad.

B. Hacia una idea compartida.

Los talleres del milenio

Luis Jorge Garay*

Plantear la revaloración de principios fundacionales en Colombia bajo una orientación democrática inclusiva, moderna, socialmente autogestionada se constituye en uno de sus grandes retos y desafíos para sentar las bases de un nuevo ordenamiento social que dé respuesta a problemas estructurales del país en los ámbitos político, económico y social, en medio del proceso de globalización.

Considerando fundamental la reflexión a partir de compartir visiones, acercar saberes, incorporar disensos en la búsqueda de acordar conjuntamente propuestas programáticas sobre temas centrales que están en el núcleo de la crisis colombiana, un grupo de más de 130 ciudadanos, a manera de sistema experto, conocedor, experimentado, con interés y compromiso ciudadanos, y despojado, en la medida de lo posible,

* Analista económico y consultor del PNUD.

de sus intereses institucionales, políticos u otros, participó activamente durante cerca de nueve meses en reuniones quincenales, en lo que llamaron los *Talleres del Milenio*.

Un elemento de reconocimiento generalizado lo constituye precisamente la pluralidad e interdisciplinaridad de los miembros de los talleres. Entre ellos, participaron funcionarios y ex funcionarios públicos, académicos, congresistas, empresarios, sindicalistas, movimientos sociales, políticos, representantes de la Iglesia y de la fuerza pública.

La convocatoria formulada por el pnud y el enfoque adoptado en los Talleres, permitieron generar un espacio catalizador de un gran debate en el que se expusieron problemáticas, obstáculos y propuestas programáticas.

Los objetivos específicos de los Talleres del Milenio se orientaron a:

- Potencializar el conocimiento especializado disponible como capital social en función de la reflexión sobre la problemática colombiana y su transformación.

- Comprometer a un grupo pluralista de ciudadanos conscientes de la necesidad de la transformación de la sociedad colombiana, reconocidos por su conocimiento y experiencia a adelantar un proceso de reflexión sobre diferentes temas de la crisis nacional.

- Formular conjuntamente planteamientos conceptuales y políticos para el cambio en algunos de los frentes de la crisis.

- Poner a consideración los planteamientos programáticos sobre estrategias, políticas y acciones para un debate más amplio en la sociedad colombiana.

Las temáticas abordadas por los talleres fueron: construcción de lo público y ciudadanía; educación, cultura y ética; justicia para la convivencia; seguridad democrática para la paz, y generación de riqueza e inclusión social.

Como proceso colectivo, este ejercicio dejó lecciones ejemplarizantes, entre ellas vale la pena destacar las siguientes:

- Es posible presentar visiones distintas y llegar a propuestas compartidas.

- La construcción colectiva y democrática genera más y mejores propuestas, sustentables y legítimas.

- No es condición negociar, pero sí es condición acordar, en torno a intereses que estén por encima de los de los individuos y grupos, es decir, de la sociedad.

- No hay soluciones aisladas y sí se requiere voluntad política, pero que nace en la ciudadanía y que se expresa en distintas formas de acción política.

- Es viable y posible transitar hacia un Estado moderno incluyente, representativo, equitativo, con justicia social, eficiente y competitivo.

- La corresponsabilidad social implica además una cultura de civilidad ciudadana y de revaloración de lo público.

Como aporte programático, a manera muy general se pueden presentar los siguientes campos sobre los que se pronunciaron los talleres, en cuanto a principios rectores, políticas y acciones:

- Implantación de un pacto colectivo y una agenda de transición hacia un Estado social de derecho para la legitimación del Estado y cohesión social:

- Construcción de cultura política democrática y moderna.

- Reforma del ordenamiento político.

- Institucionalización y fortalecimiento de la participación ciudadana y consolidación de liderazgos emergentes.

- Reforma electoral.

- Institucionalización de la justicia como sistema social:
 - Acceso a la justicia en condiciones de igualdad y ampliación del ámbito de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

- Reforma en instituciones y procedimientos judiciales, y modernización y profesionalización del aparato judicial.

- Ampliación del sistema de defensoría pública.

- Desarrollo de alternativas de financiamiento del sector justicia.

- Pacto social por la educación y la cultura:

- Compromiso del Estado con la educación y la cultura.

- Formación y educación básicas, formal e informal y fortalecimiento de la educación universitaria.

- Capacitación para el trabajo y desarrollo tecnológico.

- Aprovechamiento del potencial de los medios de comunicación como formadores en valores y como educadores formales.

- Reconocimiento de la multiculturalidad y la diversidad regional soportado en la educación y la cultura.

- Instauración de nuevas doctrinas de seguridad y defensa nacional para la seguridad democrática:



- Replanteamiento de la visión de las Fuerzas Militares.
- Fortalecimiento del modelo de policía comunitaria.
- Participación de la comunidad en seguridad ciudadana.
- Fortalecimiento de las instancias regionales y locales para la seguridad democrática.
- Modernización, profesionalización y reingeniería de la fuerza pública.
 - Construcción de una visión colectiva de país y de un proyecto de generación de riqueza colectiva e inclusión social de largo plazo:
 - Instancia institucional de coordinación público-colectivo-privado en torno a lo productivo y la competitividad sistémica.
 - El entorno macroeconómico.
 - Financiamiento de la economía.
 - Políticas públicas y mercado de trabajo.
 - Políticas públicas de protección y seguros de ingreso y empleo.
 - Capacitación para el trabajo y desarrollo tecnológico.

C. El papel de los empresarios en la resolución del conflicto armado y la construcción de una paz duradera

Fundación Ideas para la Paz

Es evidente que las organizaciones empresariales influyen substancialmente sobre el desarrollo económico, social y cultural de las naciones así como en el ámbito mundial. Crean riqueza y generan bienestar porque son responsables de la producción y distribución de la mayoría de bienes y servicios que requieren los ciudadanos y determinan así, en alto grado, la calidad de sus vidas.

Las experiencias del pasado permiten afirmar que los empresarios son actores imprescindibles en la resolución de los conflictos sociales, económicos y políticos, en especial cuando ocurren dentro de los Estados, y que pueden contribuir en su solución y, en algunos casos y sin intencionalidad, en su agravamiento.

Es claro también que los empresarios sufren directa e indirectamente los efectos de los conflictos: riesgos personales para ejecutivos y colaboradores, destrucción de instalaciones y equipos, amenazas y extorsiones, prácticas corruptas dañinas, deterioro de la actividad económica, incertidumbre e inestabilidad.

Por el prominente papel que les asigna la sociedad y porque manejan y disponen de ingentes recursos materiales y humanos para la realización de sus actividades, les cabe a los empresarios la altísima responsabilidad social de velar por la seguridad y desarrollo de sus países y de las comunidades que sirven, no sólo por imperativos éticos insoslayables sino porque sin contextos propicios y estables se hace más difícil el desempeño de sus tareas.

El sector empresarial colombiano debe entonces cumplir un papel vital y estratégico en la búsqueda de la resolución del conflicto armado y en la consolidación de una paz duradera. Representantes suyos han participado ya activamente en anteriores procesos de negociación.

Conviene precisar y valorar la actitud y la posición de nuestros empresarios frente a la solución del conflicto. El sector reitera que la opción en la cual hay que insistir, más expedita y deseable y menos onerosa en términos de costos humanos y materiales, es la del acuerdo político negociado. Rechaza el recurso a la violencia como arma política y condena las violaciones de los derechos humanos y del dih. Cree en la validez de los principios democráticos que inspiran nuestra institucionalidad y en su eficacia para construir entre todos una sociedad justa, con desarrollo humano equitativo. Reconoce que son necesarias reformas institucionales adicionales para lograrlo.

Los empresarios privilegian el interés público sobre el particular y contribuyen con sus impuestos a cubrir las apremiantes necesidades del Estado. Entienden que la seguridad, la convivencia y el desarrollo económico y social se fundamentan en una educación de calidad para todos y en la generación constante de suficientes oportunidades de empleo y desarrollo individual a través de la creación de muchas nuevas grandes, medianas y pequeñas empresas a lo largo y ancho de nuestra nación. Sólo si se fortalecen las instituciones democráticas se hace viable la gobernabilidad de nuestro país y se asegura la plena e indispensable vigencia de las libertades básicas, de los inalienables derechos humanos y de los principios de equidad y tolerancia que hacen posible la convivencia pacífica.

La Fundación Ideas para la Paz (fip) es una expresión adicional del compromiso con el cumplimiento de la responsabilidad social para con el país, encarnada por un grupo de los más destacados y progresistas de líderes de importantes empresas. A finales de 1999 decidieron crear y patrocinar este

centro de pensamiento y de acción, con el propósito de contribuir a la solución del problema más grave y apremiante que sufre Colombia.

La fundación busca lograr una mejor comprensión de la naturaleza y los efectos del conflicto interno por parte de la opinión pública nacional e internacional, para poder abordar su adecuada resolución. Para ello genera y difunde conocimiento sobre experiencias propias y ajenas en la prevención y mitigación de la violencia, así como sobre negociaciones y prácticas de conciliación y mediación de conflictos. Acude a investigadores y expertos en busca de aportes calificados al análisis y entendimiento de la problemática, a través de ensayos, investigaciones y propuestas de solución.

Hace un seguimiento crítico y estrecho a los procesos de diálogo y negociación. Produce y difunde, por distintos medios, conocimiento e información fidedigna y pertinente para los gobiernos centrales y locales, dirigencias nacionales, academia, entidades filantrópicas y ciudadanía en general. Conocimiento e información que se hacen también accesibles a los gobiernos, centros académicos y de estudio de políticas públicas, y líderes de opinión de países amigos.

Paralelamente, la fip trabaja en el diseño y puesta en marcha de los proyectos a desarrollarse desde ahora para los eventuales acuerdos de paz y atender las secuelas de la confrontación en las zonas afectadas, tales como ausencia de las instituciones estatales, la reconstrucción de infraestructura, la rehabilitación física y psicológica de las víctimas, la reinserción y ayuda para desmovilizados y desplazados y el desarrollo de proyectos productivos que generen empleo y bienestar.

B. ONG de paz y derechos humanos

Daniel García-Peña Jaramillo*

Las organizaciones no gubernamentales en Colombia, particularmente las dedicadas a los derechos humanos y la paz, han jugado un papel muy significativo en los últimos años, a la vez que sus roles, enfoques y niveles de impacto han venido evolucionando y cambiando.

En los años 80 fueron las ong de derechos humanos, como la Comisión Andina Colombiana de Juristas y el Cinep, quie-

nes lograron despertar el interés nacional e internacional sobre la crítica situación de derechos humanos en el país. También, en estos años, un número elevado de defensores de derechos humanos han sido asesinados, amenazados o tenido que salir del país, con frecuencia estigmatizados por estar supuestamente ligados a la insurgencia. Sin embargo, su seriedad es reconocida internacionalmente, entre otros, por el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Departamento de Estado de Estados Unidos, quienes basan buena parte de sus informes en sus trabajos.

Con el tiempo, además del trabajo tradicional de derechos humanos que centra su atención en la responsabilidad estatal, el enfoque se ha venido ampliando hacia el dih, que cubre a todos los actores armados del conflicto interno. En temas como el desplazamiento forzado, por ejemplo, organizaciones como Codhes han sido claves para documentar, caracterizar y alertar sobre las dimensiones de la principal tragedia humanitaria en Colombia.

Como respuesta a la expansión, intensificación y creciente degradación de la guerra en los 90, surgieron ong dedicadas a la búsqueda de la paz, tales como Redepaz y la Asamblea de la Sociedad Civil por la Paz. Al lado de otros importantes sectores de la sociedad civil, como la Iglesia católica, los sindicatos de trabajadores y los gremios económicos, éstas lideraron la creación de un amplio movimiento ciudadano por la paz. Con sus múltiples movilizaciones, incluyendo el Mandato por la Paz que recibió el respaldo de diez millones de votos en octubre de 1997, se logró colocar a la paz como el tema central del debate político nacional y del proceso electoral de 1998, base sobre la cual el gobierno del Presidente Pastrana inició los diálogos con las Farc en el Caguán.

No obstante, tras ese éxito tan significativo y a pesar de las inmensas movilizaciones del *¡No más!* en octubre de 1999 en contra del secuestro y la desaparición forzada, el movimiento ciudadano por la paz tendió lentamente a dividirse y perder impacto. Por un lado, algunos sectores muy influyentes, como la Iglesia católica y los gremios económicos, pensaron que su misión de sentar a las partes ya se había cumplido y que ahora la responsabilidad pasaba a la mesa de negociación. Por otro, el esquema adoptado en el Caguán, si bien introdujo la figura de las “audiencias públicas”, en efecto se basó en el modelo bilateral que le otorga a la participación social

* Director de Planeta Paz.

un lugar marginal y no decisivo, mientras la propuesta de la Convención Nacional del eIn, que sí contempla un papel más activo a la sociedad, nunca se pudo concretar.

De todas maneras, nuevos esfuerzos e iniciativas aparecieron en esos años con aportes significativos al movimiento por la paz, tales como las Mesas Ciudadanas, que reúnen a diferentes sectores en torno a la agenda de paz; Paz Colombia, que acercó a las ong de derechos humanos al tema e internacionalizó el trabajo por la paz, y Planeta Paz, dedicada al fortalecimiento de los sectores sociales populares.

Pero con el rompimiento de los diálogos en el Caguán y el triunfo de Álvaro Uribe y su discurso de “mano dura”, así como la incursión de la insurgencia al terrorismo urbano y la reintensificación de la confrontación político-militar, las posibilidades de una salida negociada a la guerra interna en el corto plazo hoy se ven remotas.

Esto ha tenido un profundo efecto sobre el movimiento de paz, que se encuentra debilitado y dividido. De hecho, varios integrantes destacados del gobierno, como el Vicepresidente y el Alto Comisionado para la Paz, provienen del movimiento por la paz, mientras la gran mayoría de las ong de derechos humanos y paz rechazan las políticas de “seguridad democrática” de la actual administración.

Si bien el Presidente Uribe ha sido reiterativo en su respeto por el trabajo de los defensores de los derechos humanos y la paz, la retórica de muchos de sus altos funcionarios, como el Ministro del Interior y Justicia y algunos mandos militares, va totalmente en dirección contraria, así como los efectos de algunas de sus medidas, como los allanamientos a las oficinas de ong de paz al amparo de la conmoción interior y los arrestos de líderes sociales en las denominadas “zonas de rehabilitación y consolidación”.

Esta difícil situación ha desatado un proceso de reflexión, análisis y discusión sobre los problemas de representatividad, fragmentación y dispersión, las distancias y tensiones con las organizaciones sociales, las divisiones ideológicas y rivalidades personales y la competencia por los recursos, como factores de debilitamiento adicional.

Es evidente que un futuro intento por ponerle fin a la guerra por la vía del diálogo debe partir de las lecciones del pasado y que será necesario diseñar unas formas distintas de participación social. En esta tarea, las ong de derechos y paz tienen un importante reto por delante.

ción de conciencia. Impulsó la creación de consejos regionales y locales de paz y tuvo mucha incidencia en la formación, bajo el gobierno Samper, del Consejo Nacional de Paz —un organismo amplio, donde participaban representantes de numerosos sectores de la sociedad civil y del Estado— que infortunadamente no ha vuelto a ser convocado.

Otros empeños relevantes por la paz afloraron a mediados de los 90. La Comisión de Conciliación Nacional, a instancias de la Iglesia católica; el Comité de Búsqueda por la Paz, convergencia similar a Redepaz, donde participaron las confederaciones obreras y varias ong de derechos humanos (1994); el grupo Empresarios por la Paz (1997), que se reunió por invitación de la Fundación Social; y la Funda-

ción Ideas para la Paz, creada por varias de las empresas más importantes del país (1999).

Hay que agregar, entre otras iniciativas, la creación de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz (1998); un ejercicio pluralista de planeación por escenarios denominado Destino Colombia (1997); la constitución de la Red de Universidades por la Paz y la Convivencia (1997), y ya, bordeando el año 2000, la conformación de otras tres confluencias de entidades diversas comprometidas con el éxito del proceso de paz bajo Pastrana: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) y sus “mesas ciudadanas” que aportaban al diálogo entre el gobierno y los insurgentes³; Paz Colombia (destacada en denuncias contra el Plan Co-

lombia) y Colombia Va (que sistematizó las propuestas para la negociación).

Más tarde, en 2002, en medio de un ambiente de reflujo del movimiento ciudadano por la paz, se llevó a cabo en Bogotá la marcha nacional de mujeres en contra de la guerra, que dio lugar a la creación de Mujeres por la Paz y a la propuesta de celebrar una constituyente de mujeres.

La anterior enunciación no incluye las muy numerosas expresiones que en defensa de la paz y a escala regional se han producido desde la sociedad civil. Con todo, y además de aquellas vinculadas a procesos de humanización o de resistencia que mencionaron los capítulos 8 y 14, vale destacar aquí el Consenso de Apartadó (Antioquia) y la Consulta por la Paz en Aguachica, Cesar (1995) —intentos de instaurar condiciones de convivencia en áreas muy conflictivas, que a la postre resultaron fallidos—, recordar que varios gobernadores (Tolima, Cauca, Nariño, Antioquia) han propuesto convertir sus departamentos en teatros de paz, y evocar las *asambleas constituyentes* que varios municipios y departamentos han organizado en procura de la misma.

A la par con los procesos anteriores, la Fundación País Libre, una entidad privada dedicada a promover políticas contra el secuestro y a asistir a sus víctimas, organizó grandes marchas contra este flagelo en cinco ciudades del país. Aunque el secuestro golpea, en general, a las clases alta y media alta, en determinado momento se formó una confluencia entre País Libre y Redepaz, más sensible a las atrocidades cometidas contra personas de escasos recursos. En 1997 ambas organizaciones, en asocio con Unicef, promovieron una consulta al “constituyente primario”, con el fin de obtener su aval a un Mandato por la Paz, la Vida y la Libertad. A tales efectos, se aprovecharon las elecciones locales de ese año, y la ciudadanía se expresó a favor del mandato por algo así como diez millones de votos.

El mandato fue el momento culminante del movimiento de la sociedad civil por la paz. Su convocatoria había sido precedida por una consulta sobre el derecho de los niños a vivir en un país en paz, que contó con la participación de casi tres millones de menores de edad, en trescientos municipios. El mandato tuvo muchos efectos positivos. Comprometió a millones de ciudadanos con una actitud de apertura hacia las negociaciones con la insurgencia. Permitió que actuaran de consuno sectores sociales que antes se encontraban distanciados. Dio pábulo a las aproximaciones del go-

bierno y de líderes de la sociedad civil con el eIn —lo que condujo al Acuerdo de Maguncia—, y el gobierno Pastrana lo invocó como fuente de legitimación de su política de paz.

La cúspide del movimiento se alcanzó en la fase previa al proceso de paz abierto por Pastrana. El eIn fue especialmente sensible a este proceso, en parte por convicción y en parte, porque dada su debilidad militar, cifra esperanzas en el apoyo de la sociedad civil para sacar adelante la idea de una “Convención nacional” (Capítulo 16). Las Farc, en cambio, procuraron que su proceso tuviera canales de comunicación propia, y a tal efecto crearon las “audiencias públicas” en la zona de distensión, donde participaron miles de personas. Ello no obstante, los dirigentes de la sociedad civil apoyaron también el proceso con las Farc y se hicieron oír en las audiencias o por otros medios de interlocución con las partes.

3. Balance

Del recuento anterior se infiere que la sociedad civil ha logrado avances de alguna significación en el empeño de frenar la guerra y afincar la paz, pero se infiere también que esos avances han sido dispares y en general limitados. Esto vale para los tres niveles o fases que conceptualmente cabe distinguir en la actuación de un movimiento social, a saber: i) la fase de organización de los activistas; ii) la fase de difusión y sensibilización —o “apropiación”— por parte del público, y iii) la fase o plano de incidencia sobre las políticas públicas o, más en general, sobre el ejercicio del poder, pues, recordemos, la sociedad civil es en sí misma un espacio de poder.

a. Organización

El solo hecho del trabajo conjunto en promover eventos, en convergencias o en redes, es una muestra clara de progreso en la organización de la sociedad civil. Pero esta organización ha demostrado ser inestable, frágil y poco duradera.

- La inestabilidad no es de extrañar en tanto la sociedad civil es muy sensible a la “opinión pública”, su pariente cercano, y que la opinión pública es sumamente volátil. En este caso se trata de una opinión pendular, que salta de la ilusión del acuerdo negociado a la confianza en el triunfo militar, arrastrando a las organizaciones de la sociedad civil desde

el activismo febril a la apatía y luego al activismo de signo contrario. De la “Constitución de la paz” a la “guerra integral” y del diálogo en San Vicente del Caguán a la “seguridad democrática”, son dos ejemplos elocuentes de este fenómeno.

- La fragilidad nace de razones más estructurales. A un país intensamente fragmentado, como ya varias veces hemos dicho, por supuesto corresponde una sociedad civil atomizada por diferencias regionales, sectoriales, ideológicas y cómo no, personalistas. Los movimientos cívicos y sociales, igual que las ong, son a veces un piélagos de micro-empresendimientos de interés particular, como que la sociedad civil no se exime de la privatización de lo público que es tan marcada en Colombia. En estas condiciones, la representatividad de las entidades que convergen a un movimiento por la paz (o de las personas que hablan a nombre de la “sociedad civil”) siempre será dudosa o, en todo caso, controvertida.

Esas y otras tensiones suelen acabar en la división del movimiento y en la parálisis del proceso. Por ejemplo, en el caso del Mandato por la Paz, luego de aquellos diez millones de votos, País Libre, Redepaz, los gremios empresariales y varias ong promovieron una serie de marchas para protestar contra las agresiones de los armados a la población civil. Cuatro millones de personas se movilizaron bajo la consigna del *¡No más!*; pero el mensaje que llegó al gran público —por causa, sobre todo, de la lectura que hacían los dueños y directores de los medios— era que se trataba de una protesta contra la guerrilla y no contra los otros actores armados, lo cual erosionó la convergencia. No menos, el movimiento se dividió entre quienes pensaban que éste debía formalizarse como fuerza política y quienes opinaron que tal paso no hubiera sido legítimo o conveniente. O, por ejemplo, en el caso de la Asamblea Permanente, las discusiones internas acerca de cómo organizarse, de cuál actor armado merece más condena, o del papel de las reformas sociales en la paz, han causado cierta pérdida de claridad y contundencia política (Acevedo, 2002).

Consecuencia de todo lo anterior, los movimientos ciudadanos por la paz no logran sostener sus acciones en el

tiempo y son más bien “una carrera de relevos” (Sanguino, 2001: 12) puntuada por períodos de descanso e inclusive, de repliegue.

b. Apropiación

Las marchas multitudinarias y las urnas repletas en apoyo a iniciativas de paz, dan fe del éxito que ha tenido la sociedad civil en difundir su mensaje entre el gran público. El hastío de la guerra que sin duda siente la ciudadanía, también sin duda se debe en buena parte a esas acciones. Pero también aquí se dan varios obstáculos y deficiencias:

- De entrada, una campaña masiva necesita de grandes inversiones o, más típico, de ser adoptada como propia por alguno o algunos de los grandes medios de comunicación. Este servicio genuinamente público y por tanto laudable, tiene sin embargo el efecto de exagerar la voz de los dueños o directores del medio, según se vio en el ejemplo del *¡No más!*

- Algo similar ocurre con el liderazgo de la campaña, que logra penetrar en la opinión cuando tiene por líderes a personalidades entusiastas, influyentes y ampliamente conocidas.

- Más allá de un “no” a la barbarie, de un “sí” a la paz y de darle salida a sentimientos hondos, no es fácil definir ni transmitir mensajes específicos, propositivos o prácticos que de veras “eduquen” al gran público⁴. Y a esto se suma la ambigüedad, cuando no la confusión, que emite la fuente misma del mensaje acerca de quién tiene “la culpa” y cuál es “la fórmula” para arreglar el problema.

- Tampoco es fácil mantener la atención ciudadana a medida que un símbolo (la paloma de la paz, los pañuelos) o una técnica (marchas, “veladas”) se vuelve rutinaria — y sobre todo cuando no parece producir resultados, o sea cuando tiene poco impacto.

c. Impacto

En algunos países, el movimiento por la paz es de verdad masivo y se traduce en cambios de política o en medidas concretas por parte del Estado (y quizás, además, de la insurgencia): el pueblo estadounidense ante Vietnam, los es-



© Richard Emblin / El Tiempo

Foto 19.2 Entrada del ejército a San Vicente del Caguán luego de finalizada la zona de distensión, el 23 de febrero de 2002.

pañoles ante eta, las madres de Plaza de Mayo en Argentina, la Asamblea de la Sociedad Civil en Guatemala. Pero las acciones organizadas de la sociedad civil colombiana no parecen alejar la guerra ni acercar la paz⁵:

- El límite más obvio a la eficacia del movimiento ciudadano es la misma violencia. Con sus voceros perseguidos o diezmados, con sus organizaciones y sus proyectos intervenidos en los términos del Capítulo 5 y del 16, con una opinión endurecida y llena de prejuicios, antes son sorprendentes la vitalidad, combatividad y efectividad de las agremiaciones que apuestan por la paz contra la guerra.

- La comparación con otros países pone de relieve un segundo limitante. Para abreviar digamos que el asesinato de un concejal en España moviliza a millones de ciudadanos que obligan a los partidos a que tomen partido; pero en Colombia son tantos los concejales muertos que la ciudadanía tendría que vivir en las calles. Y también, para abreviar, digamos que la sociedad civil puede tener un gran papel en un proceso de paz, como fue en Guatemala, siempre que y sólo si las partes en conflicto le dan ese papel.

- De cara a los armados, la sociedad civil tiene poca influencia porque el conflicto es “marginal” a la política, como acá se ha explicado. La guerrilla tiene muy pocos entronques con la sociedad civil en conjunto y con sus varios sectores (partidos, medios, movimientos populares, intelectualidad, etcétera). Las autodefensas predominan en regiones donde falta precisamente, sociedad civil, donde el poder es a la vez militarizado y personalista. Las propias Fuerzas Armadas administran el orden público por delegación y sin acompañamiento solidario y vigilante de la sociedad civil.

- De cara al Estado, la sociedad civil tiene el problema de su mezcla de roles y de rostros. Si uno mira, digamos, a las ong, halla que ellas se dedican prioritariamente a una de tres cosas: i) a ejecutar programas sociales en salud, educación y similares; ii) a vigilar las actuaciones del Estado en temas como transparencia, manejo ambiental o respeto al ciudadano, o iii) a defender buenas causas o educar la opinión en materias específicas (incluida la paz). Cada una de estas tres funciones implica una relación distinta con los

gobernantes: de dependencia financiera en el primer caso, de oposición crítica en el segundo, de colaboración eventual en el tercero. Y una mezcla parecida entre depender de, criticar a y trabajar con el gobierno de turno se da para los gremios, las iglesias, los sindicatos, los medios.

En lo que hace al conflicto, la receptividad del gobierno a las campañas de la sociedad civil ante todo depende de si coinciden o no con su propia “línea”, y en este sentido hay que decir que es más bien el gobierno quien sale ganancioso.

En cambio hay un factor constante de tensión que nace del papel de vigilancia, principalmente en el campo de los derechos humanos. Las ong nacionales e internacionales dedicadas a esta labor son arte y parte natural de las movilizaciones en contra de la guerra y a favor de la paz. Su presencia tiende entonces a despertar alguna suspicacia del gobierno y a crear la idea de que el movimiento está en la oposición o es de la oposición (Acevedo, Galindo, 2001).

4. Direcciones

Uno de los temas previstos para la próxima edición del indh es el de los papeles que pueda o deba cumplir la sociedad civil en el proceso de construcción de paz, y de cómo cumplirlos. Junto con el Estado —cuyo papel ha sido el tema eje de este Informe— y con la comunidad internacional —tema también previsto para el próximo texto—, éstos son los tres receptáculos del poder *legítimo* y por tanto los tres agentes llamados a procesar los conflictos.

Nos limitamos entonces a algunos comentarios gruesos e iniciales sobre el modo como la sociedad civil *en su conjunto* podría mejorar la organización, penetración y utilidad del movimiento por la paz:

- La *organización* pasa primero por la voluntad de organizarse. Precisamente en los momentos de más aguda polarización o cuando lo popular sea apostarle a la guerra, la dirigencia de la sociedad civil debe redoblar sus esfuerzos por la paz, en vez de replegarse.

Pero el proceso de paz no debe ser reducido ni debe ser confundido con el proceso de diálogo y negociación. Lejos

5. Por tratarse de otra cosa, se exceptúa el efecto de sumarse a los vaivenes de opinión, con su peso decisivo en el momento de elegir al presidente. También en parte se exceptúan los movimientos regionales de corte humanitario o aquellos promovidos desde el gobierno local, que tienen cierta incidencia sobre los armados o, por supuesto, sobre las medidas de la respectiva autoridad local.

de eso, la paz se construye de muchas maneras —de tantas, por lo menos, cuantos capítulos tiene este modesto Informe—. Por eso la invitación a unirse por la paz debe abarcar al universo de grupos y entidades que están haciendo paz desde todos los ángulos —no sólo desde la humanización del conflicto y la búsqueda de una salida negociada. Esta ampliación del auditorio tendría un costo y varios beneficios.

El costo sería “empezar de más atrás”, desde una convocatoria más abierta y un trabajo inicial menos estructurado. Con ser real, este costo no es tanto si se piensa que, en materia de paz, la sociedad civil ahora está en una especie de receso y que éste puede ser un momento de siembra.

Los beneficios comienzan por adoptar un punto de vista más comprensivo y más balanceado sobre el conflicto y el repertorio de opciones para hacer paz. Pensar en complementos en vez de disyuntivas alivia las tensiones internas y aumenta el radio de influencia del movimiento.

Sobre todo, un enfoque balanceado ayudaría a “blindar” el movimiento contra los cambios en el clima de opinión, esto es, a evitarse la pérdida periódica de los esfuerzos ya hechos.

Del enfoque integral también se seguiría la ventaja de diversificar la agenda para atraer más públicos y mantener su interés a lo largo del tiempo. Incluso podría pensarse en una cierta periodización y rutinización de las actividades (jornadas, publicaciones, marchas, entre otras).

La agenda diversificada a su vez se presta a la mejor división del trabajo. Cabría entonces encargar a determinado actor “de segundo piso” la coordinación (que no la dirección) de cierta línea de trabajo (atención a desplazados, mejoras en la administración de justicia, conversaciones de paz, etcétera). Un sistema similar podría adoptarse dentro de algunos sectores, por ejemplo, el de las ong: comités especializados de la Confederación Colombiana de ong se dedicarían a coordinar acciones permanentes en uno u otro frente de construcción de paz.

• *Penetración.* En el lenguaje y en las conductas debería ser claro que las convocatorias nunca tienen segundas intenciones, y en especial, que no son la antesala de alguna organización política que vendría a competir con los partidos.

En cambio el movimiento tendría que hacer mucho más énfasis sobre la educación de la ciudadanía frente a un asunto que es vital pero es complejo y donde las simplicidades ha-

cen tanto daño. Este énfasis implica, entre otras cosas, más paciencia y mirar más hacia el mediano plazo, porque la educación no es cosa de una marcha.

En el área específica de las protestas contra la guerra, sería necesario adoptar un mínimo común de exigencias a todos los actores armados, para que quede claro que el movimiento no contemporiza de modo explícito o implícito con las violaciones de alguno de los bandos

• *Impacto.* Al facilitar el diálogo con las autoridades, la agenda enriquecida aumentaría la eficacia del movimiento ciudadano. Las posiciones críticas —inevitables en algunos campos— irían acompañadas de propuestas constructivas en otros campos. En este orden de ideas sería excelente contar con un “banco de buenas prácticas”, donde se reunieran, analizaran y difundieran los muchos ejemplos posi-

El proceso de paz no debe ser reducido ni debe ser confundido con el proceso de diálogo y negociación. Lejos de eso, la paz se construye de muchas maneras.

vos y concretos de cómo puede hacerse paz desde la sociedad civil o con la sociedad civil. Un ejemplo de buenas prácticas es la experiencia de protección de aulas (Capítulo 18).

Del lado del Estado hay que esperar más apertura y menos desconfianza en las iniciativas de la sociedad civil. Revivir y volver a reunir el Consejo Nacional de Paz, como quería la ley que lo creó (434 de 1998) o establecer un mecanismo de coordinación permanente con la oficina del Comisionado de Paz serían dos pasos sencillos pero elocuentes en esa dirección.

Como quiera que sea, la sociedad civil no debería olvidar que es un poder, que el poder existe para ser usado y que usarlo bien es jugarse a la paz.

B. La diplomacia en busca de la paz

I. Un contexto difícil

Las relaciones exteriores han sido el detonante de la compleja crisis colombiana, y es ante todo allí donde el futuro del país tendrá que definirse.

Durante muchos años, Colombia se adoptó bien al orden que había en el mundo, y hasta fue catalogado como un “país modelo”: una democracia estable (“la Suiza de Amé-

rica”), un buen vecino, un aliado discreto pero leal de Estados Unidos, un proveedor cumplido de café y petróleo, y una economía ortodoxa, con el único defecto de la guerrilla campesina que aunque fuera comunista no molestaba demasiado a nadie.

Todo eso cambió con el narcotráfico, que desgarró al país entre dos fuerzas gigantescas y opuestas: la fuerza económica de los consumidores de Estados Unidos y la fuerza política del gobierno de Estados Unidos; la rentabilidad irresistible por un lado, la rigidez prohibicionista por el otro.

Esa tenaza hizo girar los goznes de Colombia y exacerbó uno a uno los problemas que tenía. En medio de una sociedad fragmentada y de un Estado en construcción, la droga y su represión vinieron a crear más desorden y a debilitar más el orden: riqueza fácil y corrupción por un lado, desvío de la poca capacidad de gobierno a combatir la droga, por el otro. Y así, en una especie de “efecto dominó” que reseñamos en el Capítulo 4, el tráfico de drogas intensificó el conflicto, ahuyentó la inversión y corrompió la política hasta desembocar en la crisis “sistémica” o multidimensional que hoy padece Colombia.

Por cuenta pues de la droga, aquel “país modelo” pasó a ser un *ailing state* o “estado colapsado”, un vecino molesto, un dolor de cabeza para Estados Unidos, un proveedor del vicio, una economía en déficit crecientes, y con una guerrilla que, a más de comunista, es “narco terrorista”. E infortunadamente es en esta difícil realidad —realidad *percibida* desde afuera, en todo caso— donde se inscribe y donde ha de seguir actuando la diplomacia por la paz de Colombia.

2. Un diálogo desigual

La “internacionalización” del conflicto colombiano es poco más que un eufemismo para decir que su evolución depende más y más de Washington. En un mundo decididamente unipolar, este hecho no tiene por qué sorprender a nadie. Pero, para bien o para mal, el hecho implica que la contribución de nuestra diplomacia para resolver el conflicto depende de si es o no capaz de *modular la respuesta estadounidense* a los más altos intereses colombianos.

La agenda de Estados Unidos en Colombia es compleja, pero incluye cuatro prioridades que inciden más directamente sobre el conflicto armado: drogas, terrorismo, recursos energéticos y derechos humanos. La principal por

supuesto es la droga, que nos pone en medio de aquella tenaza. El terrorismo es la obsesión del Presidente Bush, aunque la variedad que padece Colombia no amenaza de frente a Estados Unidos. El petróleo es un interés estratégico que sobre todo incide en nuestras zonas productoras. Los derechos humanos son una restricción ética y política que piden muchos votantes norteamericanos.

Colombia sin duda tiene un interés genuino en acabar con el tráfico de drogas, en desterrar el terrorismo, en exportar su petróleo y en que la fuerza pública respete los derechos humanos. La tensión, entonces, no está en los fines, sino en el *peso* que se da a cada uno; más aún, a su peso respecto de *otros objetivos* propios de Colombia, así como en los *efectos laterales* de los medios que se empleen para alcanzar esos fines. Y es aquí donde cobran relevancia las reservas concernientes a la ayuda militar y judicial (Capítulo 7) o a la estrategia de lucha contra la droga (Capítulo 13).

Del lado de los gobiernos colombianos, la respuesta a las iniciativas de Washington ha sido una mezcla de quejas, ofrecimientos y adaptaciones más bien marginales:

- Las *quejas* más frecuentes son la reticencia de Estados Unidos a aceptar su parte de “corresponsabilidad” en la industria de la droga, la insuficiencia de la ayuda, y las “condicionalidades” que la acompañan (“certificaciones” sobre derechos humanos y otros asuntos).

- Los *ofrecimientos* en cierta forma quieren curarse en salud y en algún grado van más allá de lo que en realidad nos estaban pidiendo. En materia de droga sería el caso de la fumigación indiscriminada que en unos pocos meses quiere acabar con *todos* los sembrados, o el de la interdicción aérea que se revive por insistencia de Colombia. En materia de terrorismo sería el caso de apoyar al Presidente Bush en su discutible y discutida guerra contra Irak.

- Las *adaptaciones* han consistido en lograr que parte de los fondos del Plan Colombia y de la Iniciativa Regional Andina sean destinados al desarrollo social; en lograr que la ayuda militar contra la droga pueda usarse también para la lucha contra la guerrilla y el paramilitarismo, y en sucesivos *waivers* o perdones por incumplir alguna “condicionalidad”.

En el balance, sin embargo, las cuatro prioridades de Estados Unidos condicionan mucho más su ayuda y su injerencia de lo que influyen las opiniones o intereses de su contraparte. La cooperación bilateral sin duda está *narco centrada*,

RECUADRO 19.2

Laboratorios de Paz: la apuesta de la Unión Europea a una solución no militarista al conflicto

Nicola Bertolini*

El documento de estrategia país de la Comisión Europea (ce) para Colombia define los Laboratorios de Paz como la principal herramienta de su cooperación técnica y financiera. El concepto de Laboratorio de Paz promovido por la ce surge de la existencia en Colombia de amplios movimientos de participación ciudadana a favor de la paz que en algunas regiones del país han llegado a transformarse en laboratorios sociales donde se exploran, con los instrumentos propios del Estado de derecho, caminos de diálogo y convivencia, mecanismos pacíficos de resistencia y protección de la población civil frente al conflicto armado. Con estas iniciativas, que surgen desde las organizaciones sociales de base, se intenta desactivar las causas detonantes del conflicto y propiciar un desarrollo socioeconómico sostenible.

Los tres objetivos principales de los Laboratorios de Paz que Europa promueve son:

- Apoyar en el terreno la implementación de acuerdos específicos entre las partes en conflicto.
- Construir zonas de convivencia pacífica entre sus habitantes, mediante el fortalecimiento institucional local, y el apoyo a actores civiles que promuevan la paz.
- Impulsar el desarrollo económico y social, incluyendo en lo posible la promoción del desarrollo alternativo.

Lo anterior abarca los procesos sociales de participación y fortalecimiento institucional locales y regionales que, en medio del conflicto, buscan generar transformaciones políticas, culturales, sociales y económicas, para lograr una paz duradera y mejores condiciones de vida para todos los habitantes.

El primer Laboratorio apoya los esfuerzos de la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. La ce, de acuerdo con estos objetivos, contempla apoyar un segundo Laboratorio de paz en municipios donde se han identificado iniciativas de paz y convivencia. En las áreas que se estudian hay una variedad de formas y experiencias de resistencia civil a los

actores del conflicto armado, así como importantes iniciativas de participación y diálogo para la paz, que justifican una intervención europea para apoyar y fortalecer estos movimientos que surgen en el orden local.

El *problema* principal del conflicto armado interno ha sido identificado en el grado de agudización del mismo y los altos niveles de violencia, marginalidad y pobreza, acelerados por la presencia de grupos armados y su financiación a partir de cultivos de uso ilícito que fomentan el conflicto.

Las *causas* principales se pueden agrupar en:

- Institucionales. Ausencia o debilidad de las instituciones y políticas de Estado; baja capacidad de liderazgo de ciudadanos y servidores públicos; corrupción y clientelismo; falta de participación ciudadana y control social; exclusión política.
- Sociales. Falta de solidaridad y cohesión social; inequidad social y distribución asimétrica o desigual de los activos —especialmente la tierra—, situación que tiene sus raíces históricas y sociopolíticas muy profundas; pérdida de valores culturales y civiles; educación y salud inadecuada o inaccesible.
- Económicas. Falta de alternativas económicas viables; uso insostenible e inadecuado de los recursos naturales y deterioro ambiental; baja productividad y precios volátiles de cultivos tradicionales; economía rural desintegrada.

Estas causas incrementan los niveles de violencia y ocupación del territorio por los grupos armados ilegales; fragmentación social y deterioro de la coexistencia; escasa gobernabilidad y falta de confianza; falta de interés en lo público; irrespeto y vulneración de los derechos humanos; inseguridad democrática; precariedad de actividades generadoras de ingresos; cultivos de uso ilícito y demás actividades ilícitas.

Los *efectos* antes mencionados se evidencian en elevados índices de desigualdad, miseria y pobreza; desplazamiento forzado y movilidad rural; desempleo y falta de seguridad social; crisis humanitaria e inseguridad alimentaria; deterioro del tejido social; desarraigo cultural y falta de tolerancia; jóvenes que entran a formar parte de los grupos armados; pérdida de la autoridad y conocimientos tradicionales.

* Encargado de Negocios (a.i.) de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador.

Con el ánimo de atacar directamente las causas identificadas, se espera que los Laboratorios de Paz alcancen a mitigar estos efectos.

Basándose en iniciativas locales, los programas apoyados por Europa fortalecen y resaltan las formas y experiencias de resistencia civil a los actores del conflicto armado, así como importantes iniciativas de participación y diálogo para la paz. De esta manera se buscan caminos promisorios para atacar, a través de la articulación de movimientos que surgen desde la base, las causas socioeconómicas del conflicto, permitiendo la reconstrucción del tejido social y la reapropiación de lo público por parte de la sociedad civil.

Este objetivo se articula estrechamente en tres ejes estratégicos de acción:

- Adopción de una cultura de paz basada en el fortalecimiento del diálogo de paz, el respeto de los derechos humanos y una vida digna.
- Gobernabilidad democrática, fortalecimiento institucional y participación ciudadana.
- Un desarrollo socioeconómico sostenible que mejora las condiciones de vida de la población objeto en armonía con el medio ambiente.

El primer eje busca crear espacios humanitarios o territoriales de convivencia pacífica, capacitar en derechos humanos y métodos alternativos de manejo y resolución de conflictos, fortalecer mecanismos de protección de la población civil frente a los efectos del conflicto, dinamizar procesos de cambio socioeducativos, recuperar los valores constitutivos de la inte-

gración familiar y social con particular atención a los grupos más vulnerados (mujeres y jóvenes). También se contemplan actividades de pedagogía de paz y reintegración de jóvenes ex combatientes.

El segundo eje se orienta al fortalecimiento de las organizaciones locales de base y a las redes sociales como elementos del tejido social para la participación en la gestión y control de lo público, y en las iniciativas ciudadanas de paz.

Finalmente el tercer eje busca el desarrollo socioeconómico sostenible, fomentando circuitos de economía solidaria y agricultura limpia, donde se abordan temas como la seguridad alimentaria, la comercialización, y actividades no agrícolas que favorezcan una mayor integración entre lo urbano y lo rural. Se pretende mejorar la infraestructura social básica de apoyo a proyectos productivos, de manera que sistemas rentables de producción integral puedan ofrecer alternativas de ingresos y de empleo frente a los cultivos de uso ilícito. También se hace énfasis en la recuperación y conservación de los recursos naturales, siempre teniendo presente el enfoque hacia la paz.

Lo que la Comisión Europea pretende con este tipo de intervención a través de los Laboratorios de Paz es un enfoque en proyectos integrales que sean la expresión de procesos sociales participativos, donde la reapropiación de los derechos humanos sea la base para la reconstrucción del tejido social y la recuperación de un sentido de ciudadanía que solos pueden garantizar las bases para una paz duradera. Una oportunidad de paz que Colombia tiene a partir de un concepto integral de desarrollo social.

por no decir *narcotizada*. Y los gobiernos de Colombia, haciendo de la necesidad una virtud, en general optan por hacer suya la agenda que Washington auspicie.

3. Tres diálogos en voz baja

Las relaciones colombo-europeas son más que todo comerciales y varían con el país, pero en general puede decirse que esos Estados promueven la opción no militar para Colombia. Sus representantes en Bogotá velan por los derechos humanos, suministran ayuda humanitaria, prestan buenos oficios para aproximar a las partes en conflicto y con-

sultan sus programas de cooperación con la sociedad civil colombiana (Recuadro 19.2).

En un mundo unipolar, sin embargo, y separada por la inmensidad del Atlántico, Europa tiene hartos menos interés y menos influencia que Estados Unidos en Colombia. Por eso se abstiene de adoptar iniciativas ambiciosas que, en el marco de la Unión Europea, pudieran hacer contrapeso a las orientaciones norteamericanas, ampliar sustancialmente el campo humanitario, llevar las partes a la mesa de negociación o acelerar a fondo el desarrollo humano.

Entre los países vecinos de Colombia hay mayor diversidad de intereses y mayor variedad de posiciones. Perú, que

RECUADRO 19.3

Política exterior colombiana frente a la paz y la guerra:

¿Parte del mundo o aliado militar de una potencia?

Luis Eduardo Garzón*

Buena parte de las características e intensidad —y de las causas— del conflicto armado colombiano se entienden cuando se analiza el sistema internacional. Por eso hay que encontrar allí caminos de solución para nuestra guerra.

Existe una agenda internacional compleja para el país. Tenemos que tratar de manera integral los temas de derechos humanos, diplomacia para la paz y lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. No obstante, para mostrar lo fundamental, la estrategia que requerimos se puede resumir en una idea: necesitamos aliados diversos y respetuosos del derecho internacional que nos ayuden a fortalecer la capacidad de nuestras instituciones para resolver el conflicto y promover el desarrollo. En lugar de ello nuestra política exterior actual se asimila a la belicosa agenda de seguridad nacional de los Estados Unidos; lo cual significa algo muy peligroso: hemos aceptado que somos una amenaza potencial para la potencia hegemónica mundial.

Hay tres criterios centrales para hacer alianzas internacionales orientadas a la seguridad y la construcción de condiciones para la paz en Colombia:

- Aplicación de las instituciones jurídicas internacionales como herramienta para la paz en Colombia. El respeto a los compromisos y el uso de los instrumentos internacionales de derechos humanos y potenciar el rol de Naciones Unidas como facilitador de la paz en el país, deben constituir la base de nuestra política exterior en materia de paz: una política civilista y basada en el uso del derecho, que evita la cooperación militar a través de acuerdos bilaterales.

- Cooperación económica para el desarrollo. La guerra colombiana tiene raíces en el atraso económico, social e institucional de buena parte de nuestro territorio, luego la cooperación económica internacional que necesitamos como contribución a la paz es en proyectos de desarrollo regional para las zonas en conflicto. Naciones Unidas con todas sus agencias de desarro-

llo, podría coordinar un proyecto alternativo al Plan Colombia en ese sentido.

- Cooperación multilateral para evitar el fortalecimiento de la guerra. Para enfrentar el narcotráfico, el tráfico de armas y el lavado de dinero (los problemas internacionales que más influyen en nuestra guerra, pues alimentan sus finzas), se deben realizar pactos multilaterales de cooperación basados en cortar los flujos de dinero que llegan a los violentos.

Estos criterios específicos en materia de paz se enmarcan en tres orientaciones generales de política exterior:

- Verdadera integración regional. Promover la integración pensando y actuando mucho más allá de lo comercial; buscando una integración plena y rápida en materia cultural, laboral y económica, y en un plazo no lejano en lo político, con nuestros vecinos y América Latina en general.

- Estados Unidos: buenas relaciones, temas pertinentes. No hay que centrar la agenda con Estados Unidos exclusivamente en los temas de ayuda militar y liberalización comercial. Hay mucho de lo cual tratar y a ello deben dedicarse de manera central nuestros funcionarios.

- Colombia en un escenario global. Nuestro mundo se debate entre una comunidad global y el dominio exclusivo de una superpotencia (o dos o tres a lo sumo). Colombia debe centrar sus esfuerzos en la construcción de instituciones mundiales.

En síntesis, es necesario hacer replanteamientos profundos en la política exterior para avanzar en la dirección correcta hacia la paz.

* Dirigente del Polo Democrático.

tiene sus propios rescoldos de guerrilla, está más dispuesto a colaborar en el control de fronteras y en algunas acciones militares. Ecuador teme al contagio de la droga y a las incursiones de las Farc, de modo que vacila entre la línea dura y la línea blanda. Panamá está protegido por el tapón del Darién pero carece de fuerza militar y se mantiene a distancia. Brasil es un gigante que cuida celosamente sus fronteras y se guarda de secundar a Estados Unidos en el Plan Colombia. Venezuela, el caso más controversial, se ha polarizado entre un gobierno “bolivariano” que coquetea con las Farc y una oposición decididamente antiguerrillera.

Pero los países andinos tienen sus propias y graves crisis que atender, de suerte que en general escogen el camino del medio: no fallarle a un gobierno legítimo y ortodoxo pero no ir a la guerra por su causa. Y así, más que el conflicto como tal, les preocupa la delincuencia armada y, más aún, el tráfico de drogas. O sea que otra vez volvemos a una relación mediada por Estados Unidos y a su influjo decisivo sobre las cancillerías vecinas en lo que hace a Colombia.

En las circunstancias descritas se entiende bien que los países andinos —y en general, los latinoamericanos— prefieran mantener un perfil bajo (excepto Chávez), prefieran no apartarse de la línea norteamericana (salvo Chávez y Brasil a su modo) y prefieran no adoptar posiciones conjuntas (salvo que sean prioritarias para Washington, como decir la Iniciativa Regional Andina).

Por último, y absorta en su relación privilegiada con el país del norte, la diplomacia colombiana no aprovecha plenamente los foros y organismos internacionales, donde tendría más espacio de maniobra y las demás ventajas del multilateralismo (Recuadro 19.3). Aunque no siempre vota con Washington, en cuestiones sensitivas —incluyendo la droga y el terrorismo— Bogotá adhiere a la opinión de Estados Unidos. Y en lo que hace al conflicto armado como tal, Colombia se obstinó primero en sostener que era un asunto interno, no susceptible de someter a esos foros y luego, como veremos, empezó a pedir declaraciones de apoyo a su zigzagueante “política de paz”.

4. Diplomacia inconsistente

En mitad de una crisis tan severa, Colombia sigue siendo un “país modelo” en la observancia de sus compromisos internacionales. A una curtida tradición de respeto a los tra-

tados y de zanjar sus diferendos por la vía del derecho, se han agregado ahora los costos y sacrificios —enormes, a no dudar— de veinte años de guerra contra la droga. En pérdida de vidas, en daños materiales y, ya dijimos, en distorsión de las prioridades de gobierno, la comunidad internacional sale a deberle muchísimo a Colombia.

Sin embargo —y por causa, más que todo, de aquella distorsión— la diplomacia colombiana es bastante inconsistente en el manejo del conflicto armado. En efecto, si se la juzga a la luz de la estrategia *integral* que habría de aplicarse a resolverlo, nuestra gestión internacional muestra varias faltas de equilibrio. Dicho en palabras breves aunque poco diplomáticas:

- La separación, casi divorcio, entre el manejo de la guerra y el manejo de la paz. El Ministerio de Defensa y la Fiscalía inspiran a la Cancillería en cuanto a la guerra; la oficina del Comisionado inspira las gestiones de paz. Sobre todo: la guerra se concierta con Estados Unidos y la paz se conversa con Europa (mientras cada uno de los países vecinos con razón trata, como se dijo, de ver por lo suyo).

- La mayor disposición a aceptar ayuda para la guerra que para la paz. Desde tiempos de La Violencia y la Guerra Fría hasta tiempos del Plan Colombia y el terrorismo, los gobiernos han estado dispuestos y aun ansiosos de recibir apoyo militar. En cambio, como anota el ex canciller Ramírez Ocampo, siempre fuimos “remisos a aceptar la cooperación internacional —gubernamental y no gubernamental— en los temas de la paz” (Recuadro 19.4).

- La inestabilidad en el rumbo de la política, que salta de una “diplomacia de paz” a una “diplomacia de guerra” al compás de los cambios en el clima de la opinión *interna*. Así, unas veces Colombia pide apoyo para usar la fuerza y otras veces lo pide para dialogar. Bajo el gobierno Pastrana, concretamente, el mensaje a Washington, a Bruselas, a la onu, a la oea y a los “países amigos” de Europa y América Latina, era el de abrirle espacio a los diálogos de paz; bajo el gobierno Uribe, en cambio, predomina el llamado a cerrar el espacio a la guerrilla en todas partes del mundo.

Ambas actitudes son comprensibles y ambas han producido cierto fruto. Pero a la primera es fácil comprobarle su falta de eficacia —falló el proceso de paz—. Y a la segunda cabe preguntarle si el costo no es mayor que el beneficio: las condenas puramente formales de otros Estados a la guerrilla no tienen consecuencias prácticas ni en realidad des-

RECUADRO 19.4

Comunidad internacional y paz

Augusto Ramírez Ocampo*

El gobierno colombiano siempre fue remiso a aceptar la cooperación internacional —gubernamental y no gubernamental— en los temas de la paz. Cuando por primera vez planteamos su necesidad en 1994 un numeroso coro de voces se alzó para rechazarla, alegando que éste era un tema de exclusiva competencia de los colombianos porque tocaba directamente con la soberanía nacional.

La misma posición era compartida por la guerrilla colombiana, más por las Farc que por el eIn, porque los alzados en armas, fiel reflejo de nuestros compatriotas, mantenían una actitud de enclaustramiento provinciano muy ajeno a las realidades internacionales y del pequeño mundo que compartimos.

No había en esa política mucha compatibilidad moral dada la circunstancia de que, ya para entonces, el país se había involucrado directamente en gestiones de paz en Centroamérica desde el Grupo de Contadora, que promovió con tanto éxito la administración Betancur, y había hecho parte con otras importantes naciones del Grupo de Países Amigos del Secretario General de la onu, para la búsqueda y realización de la paz en El Salvador y en Guatemala.

Esta posición empezó a cambiar con la liberación de los soldados sobrevivientes del ataque a Las Delicias, en donde las dos partes aceptaron la presencia de testigos internacionales y, luego, durante la administración Pastrana, con el acompañamiento casi permanente de las Naciones Unidas y de los Países Amigos.

La Comisión de Conciliación Nacional, desde su primer documento en 1995, “Hacia la estructuración de una política nacional permanente de paz”, abogó para que en la solución política negociada hubiera desde el comienzo cooperación internacional, mediante buenos oficios, facilitación, moderación, observación y verificación de los compromisos asumidos por las partes.

A la colaboración de la comunidad internacional nunca se le permitió actividad distinta de la de ser testigos y solo al final

del fallido proceso se la autorizó para llevar a cabo tareas de facilitación que, infortunadamente por la gravedad de la situación creada en la *zona de distensión* y la severa degradación del conflicto, la hicieron ineficaz. No quedó espacio político para continuar el proceso.

Mirado en retrospectiva fue sin duda un error no haber atribuido desde el comienzo de las negociaciones un mayor papel a la comunidad internacional y en particular a la onu, que ha adquirido una excepcional destreza en el manejo de conflictos.

Así mismo el grupo de diez Países Amigos, como fue el caso de la presencia internacional en las Farc, resultó al final inoperante por la enorme cantidad de consultas que se generan para poder adoptar posiciones comunes. Quizá el grupo de cinco países que acompañó la negociación con el eIn tuvo algún éxito por ser reducido y por ser esta guerrilla más sensible a los temas internacionales, a la aplicación del dih, y menos comprometida con el narcotráfico.

Otra gran dificultad estuvo en la confusión entre el necesario fortalecimiento y legitimación de las Fuerzas Militares, que el país y el proceso de paz demandaban para alcanzar el monopolio de la fuerza por parte del Estado, con el Fondo de Inversiones para la Paz (fip).

En efecto, el componente militar del Plan Colombia, financiado por los Estados Unidos, era el rubro más elevado de la suma global por 1.192 millones apropiada entre los años 2000 a 2003, totalizados los recursos para el desarrollo alternativo, desplazados, derechos humanos y reforma a la justicia.

Esto complicó la relación con Europa, que se negó a compartir un programa que tenía componentes militares, lo cual dificultó en extremo el manejo de las mesas de aportantes y desvirtuó la comprensión de la importancia de los planes de ayuda humanitaria, y el apoyo a los cultivos alternativos y los proyectos sociales.

Sin embargo la realidad de la globalización e interdependencia colocan a Colombia en los primeros lugares de la agenda internacional por la amenaza latente de sus

* Ex ministro de Estado. Analista en temas internacionales.

problemas en la prioridad de las preocupaciones mundiales: narcotráfico, que financia por igual a los alzados en armas y a los paramilitares, terrorismo, derechos humanos, medio ambiente, democracia, son todos temas ligados directamente con la confrontación armada que desde hace cuarenta años padece el país.

Muchos de ellos no pueden afrontarse sino dentro del principio de la corresponsabilidad, por las implicaciones universales que tienen, obedecen a mafias internacionales, lavado de dinero, producción de precursores químicos, consumo, tráfico de armas y están encadenados a la corrupción pública y privada de este flagelo de la humanidad

Ha hecho falta sin duda una mayor información y coordinación con los países limítrofes sobre la seguridad subregional porque la problemática colombiana puede traspasar las fronteras, especialmente en asuntos como las drogas y los despla-

zados. De hecho las rutas más apetecidas por las guerrillas y otros narcotraficantes pasan hoy por Brasil, Venezuela y Ecuador.

Después de la experiencia vivida puede afirmarse que para poder restablecer la confianza y crear el ambiente propicio para reiniciar los diálogos, adelantar acuerdos humanitarios y eventualmente reconstruir un proceso de negociación, es indispensable el apoyo de la onu y de los países amigos.

Otros procesos exitosos así nos lo indican, porque la colaboración de terceros neutrales y con capacidad logística, es lo único que hace posible asegurar la imparcialidad, la seriedad, el seguimiento y la verificación necesarios para alcanzar acuerdos de paz y, aún más, para poder aplicarlos con la puntualidad necesaria que exige su éxito, ya que no basta con firmar los acuerdos de paz. Hay que cumplirlos y su cabal ejecución requiere que sean monitoreados y certificados.

acreditan a una insurgencia ya desacreditada ante el mundo; en cambio esa condena formal impedirá que el Estado u organismo en cuestión sea aceptado como árbitro en el evento de otra negociación.

- Las expectativas o solicitudes incongruentes que a veces se plantean a países amigos o a organismos multilaterales. Ha sido el caso de la extradición hacia Estados Unidos, que en veinte años se ha aplicado o dejado de aplicar sin que cambien los tratados con ese país. El caso de pedir financiación a Europa para el Plan Colombia (Recuadro 19.4). O el caso más reciente de esperar que la onu envíe “casco azul a la colombiana”, vigile sin excederse los derechos humanos, ejerza “buenos oficios” ante las Farc, condene el terrorismo, tramite el intercambio humanitario, emplace a la insurgencia y acompañe las negociaciones con las auc.

5. Direcciones

Uno de los temas recurrentes de este libro ha sido la necesidad de que el conflicto armado se aborde desde políticas de Estado y no desde políticas de gobierno. Lo mismo vale, y con creces, para la política exterior, donde por excelencia deben prevalecer la mirada grande y el largo plazo. Infor-

tunadamente no siempre ha sido así, sino que cada gobierno ha ido adoptando su propia estrategia de supervivencia en la arena internacional, con giros y contramarchas regulares, manejos individuales y cerrados, que oscilan entre una diplomacia por la paz negociada, la pacificación forzada y la neutralización de fuerzas externas (Tokatlián, 2000: 242-243).

La política internacional de Estado por supuesto debe concordar con la también política de Estado en materia de paz. A estos efectos, el *acuerdo nacional* que mencionara el Capítulo 17 tendría que extenderse a los asuntos externos más estrechamente asociados con el conflicto armado y la obtención de la paz. Aunque ese acuerdo “nacional” no incluye a los actores armados, daría rumbo y continuidad a la política exterior de los gobiernos sucesivos, precisaría los puntos de máximo consenso (como decir la integridad de las fronteras) y prevería un mecanismo de actualización periódica.

Desde el ángulo específico del conflicto, los acuerdos deseables se extenderían a unas cinco materias: narcotráfico, financiación y aprovisionamiento de los actores armados, humanización de las hostilidades, negociaciones de paz y seguridad regional. Con una perspectiva, otra vez, *integral*,

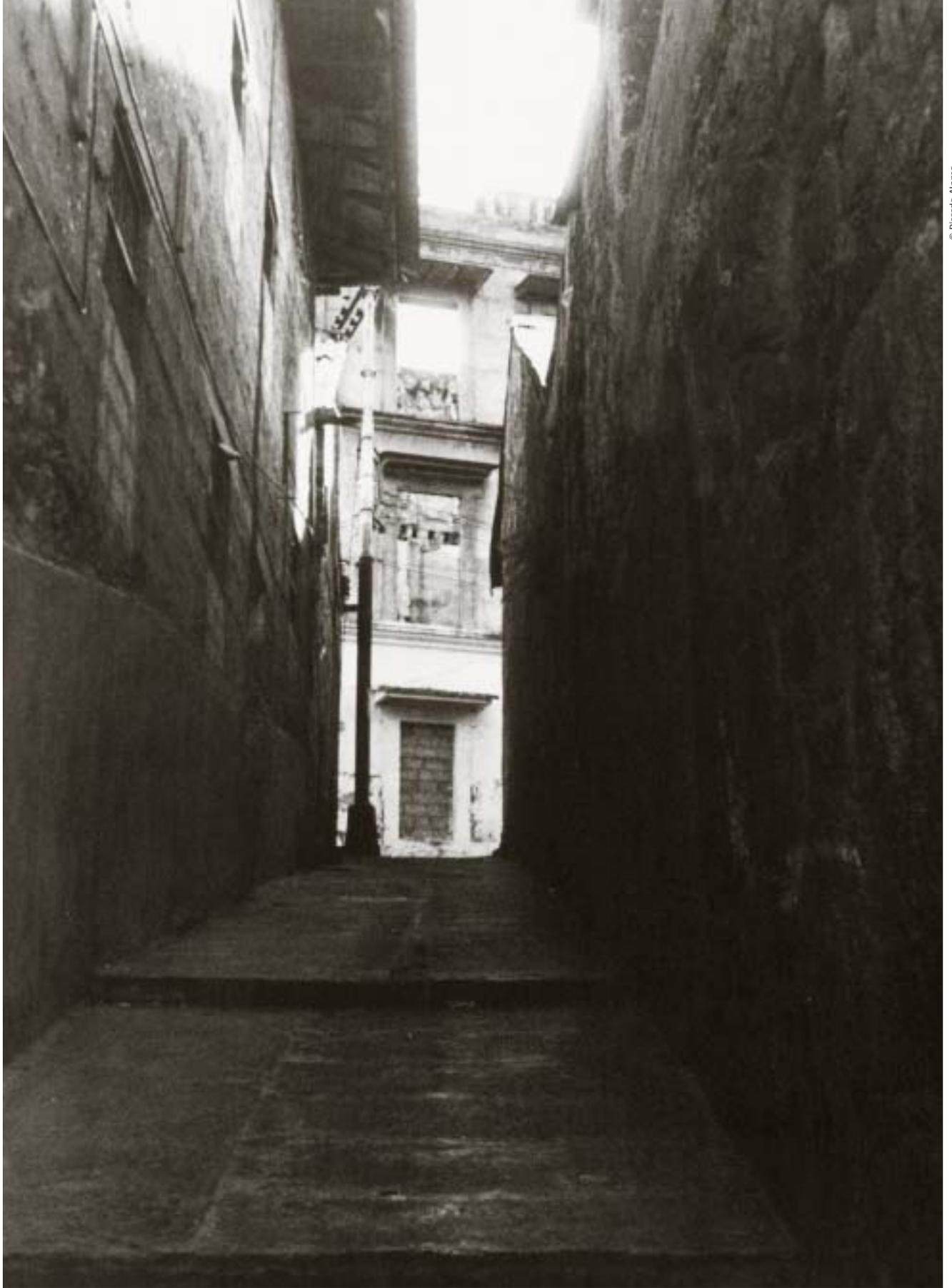


Foto 19.3 Callejón con salida.

RECUADRO 19.5

Una agenda de cooperación para la paz de Colombia

Ana Teresa Bernal y Antonio Sanguino*

El temor de los gobiernos vecinos por el conflicto armado colombiano y sus efectos negativos en la estabilidad política de la región, la preocupación de la opinión pública y los gobiernos de Europa por la grave crisis humanitaria que sufrimos, el interés norteamericano por temas como el narcotráfico y el terrorismo y la calificación de Colombia como uno de los diez países más violentos del mundo, convierten el problema de la paz y la guerra en un asunto prioritario de la agenda internacional.

El esfuerzo de cooperación internacional hacia el país más importante de la última década ha sido el Plan Colombia. Esta iniciativa, denominada originalmente por la administración Pastrana (1998-2002) Plan Marshall, buscaba vincular a los organismos internacionales en la ejecución de planes y programas de convivencia, en la financiación de los compromisos derivados de los acuerdos con las guerrillas y en la sustitución de los cultivos ilícitos. Luego de muchas negociaciones entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, el Plan Colombia terminó convertido principalmente en una estrategia de fortalecimiento militar del Estado para su lucha contra el narcotráfico, la violencia guerrillera y el terrorismo. En efecto, 80% de los recursos de cooperación que recibe el país provienen de Estados Unidos de los cuales 78% corresponden a la ayuda militar. Aunque Europa tomó distancia de esta política y destina su cooperación a los derechos humanos, la paz y la democracia, vistas las cifras globales esta cooperación sigue siendo residual.

El actual contexto mundial que exige enfrentar el narcotráfico y el terrorismo fortaleciendo la democracia y el respeto a los derechos humanos, así como la urgencia nacional e interna-

cional de superar el conflicto armado colombiano, exigen el diseño de una agenda de cooperación para la paz contraria a estrategias militares de alcance multilateral. Esta agenda de cooperación para la paz podría desarrollarse en dos direcciones:

- Gestión política. Es de vital importancia el papel de la onu en la facilitación para aproximar a las partes en confrontación, ayudar a construir las confianzas necesarias y generar un ambiente que facilite la realización de acuerdos humanitarios que regulen el conflicto, protejan a la población civil y abran una nueva posibilidad de diálogo y negociación política con las guerrillas. La reactivación del Grupo de Países Amigos puede ser una contribución importante en esta dirección.

- Ayuda técnica y financiera. Por las circunstancias actuales de escalamiento y degradación del conflicto, es imperativo el apoyo internacional a las iniciativas de paz de la sociedad, sus procesos de organización y movilización de resistencia a la guerra y de exigencia a una solución negociada, las experiencias de laboratorios y territorios de paz, los ejercicios de constituyentes municipales y departamentales que buscan detener la violencia y fortalecer la democracia local, los programas de atención a las poblaciones víctimas del conflicto, los procesos de desarrollo rural y sustitución de cultivos de uso ilícito, el fortalecimiento de la justicia y los mecanismos de resolución pacífica de conflictos, y las instituciones de defensa y protección a los derechos humanos.

* Los autores son directora de Redepaz y miembro de la Corporación Nuevo Arco Iris, respectivamente.

la diplomacia colombiana replantearía el diálogo con la comunidad internacional para obtener su concurso —generoso y sin embargo, moralmente obligatorio— en el esfuerzo de construir la paz (Recuadro 19.5).

Las primeras cuatro de aquellas cinco materias fueron examinadas con cierto detalle en otros tantos capítulos del

Informe: i) los cambios deseables y posibles en la política internacional contra el tráfico de drogas, en forma tal que *al mismo tiempo* haya éxito en reducir la oferta y en apagar el conflicto (Capítulo 13); ii) las medidas que pueden ser adoptadas por gobiernos, empresas y organismos multilaterales para evitar el pago de secuestros y extorsiones, el tráfico ile-

gal de armas, el comercio ilícito de hidrocarburos, esmeraldas y oro, así como el lavado de activos (Capítulo 12); iii) la humanización del conflicto mediante actos y compromisos que extiendan la vigencia de los derechos humanos y la protección del diá a los no combatientes, donde los países amigos y los organismos multilaterales deben cumplir tareas decisivas de inducción y seguimiento (Capítulo 8), y iv) la metodología y agenda para procesos de diálogo y negociación eventuales o actuales, donde la comunidad internacional tendría una necesaria función de acompañamiento, *tercería* y coejecución (Capítulo 17).

En cuanto al tema restante, la *seguridad regional*, es evidente que Colombia se ha convertido en un foco de tensión, y flota un cierto clima de desconfianza entre gobiernos y pueblos hermanos. IncurSIONES de grupos armados colombianos, confusos episodios que involucran a fuerzas militares de países vecinos, flujos de armas, drogas, precursores químicos y dineros sucios, poblaciones desplazadas (en efecto “refugiadas”) y un fundado temor de que el país se les “colombianice” —o el temor colombiano de que el vecino sea

cómplice o al menos se haga el de la vista gorda— han dado pie a una serie ya larga de recriminaciones.

Pero los reclamos sirven de poco y habría más bien que adoptar una estrategia de seguridad regional, que pasaría por el intercambio de inteligencia, la cooperación judicial, policial y militar, así como por el control y desarrollo fronterizo. De manera específica y a título de ejemplos, podría pensarse en sistemas de información sobre movimientos de los grupos armados en las fronteras; en definir problemas (armas, narcotráfico, guerrillas, paramilitares) y no países como “amenazas regionales”, o en programas binacionales de desarrollo con apoyo de la banca multilateral (International Crisis Group, 2003).

No menos importante, esos acuerdos ayudarían y a la vez se inscribirían en el marco de un entendimiento *político* más amplio: agrupados en un bloque, los países vecinos ganarían un margen de autonomía para enfrentar la economía de la coca, el narcotráfico y los conflictos armados, mucho mayor que aquél de que disponen al actuar en solitario.

Bibliografía y referencias

- Acevedo, D., (2002), *El errático rumbo del movimiento social por la paz* (mimeo), Medellín.
- Banco Mundial (1999), *Experiencias de educación para la paz, intercambio y análisis*, Bogotá, bm/ men/ Gobernación de Bolívar.
- De Roux, Gustavo (2001), “Hacia una política de formación para la convivencia”, en Banco Mundial, *Educación en medio del conflicto*, Bogotá, Banco Mundial.
- Faulks, Keith (1999), *Political Sociology. A Critical Introduction*, Nueva York, New York University Press.
- Gómez Buendía, Hernando (1998), *Educación: La agenda del siglo XXI*, Bogotá, pnud/ Tercer Mundo Editores.
- International Crisis Group (2003), *Colombia y sus vecinos: Los tentáculos de la inestabilidad*, en Informe América Latina n° 3, Bogotá, Bruselas.
- (2002), *La esquiwa búsqueda de la paz en Colombia*, en Informe América Latina n° 1, Bogotá, Bruselas.
- Presidencia de la República, Decreto 2562 del 27 de noviembre de 2001, Bogotá, Presidencia de la República.
- República de Colombia, Ley 387 de 1997, Bogotá, Secretaría del Senado de la República.
- Romero Mauricio (2002), “Sociedad civil, cooperación y movilización por la paz en Colombia”, en Panfichi Aldo (coordinador), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, México, Lima, Fondo de Cultura Económica y Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 359-380.
- Sanguino Páez, A. E. (2001), “Colombia Va y el Movimiento Social por la Paz”, en *Revista Foro*, n° 40, enero, Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia, pp. 8-12.
- Savastano, L. G. (2002), “La mediación de la onu: expectativas, probabilidades y riesgos”, en *Análisis Político*, n° 47, Bogotá, iepri, pp. 77-85.
- Tokatlián, J. (2000), *Globalización, narcotráfico y violencia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Epílogo

El camino por delante

Este texto —el Informe— es un pretexto. Pretexto en el sentido de texto previo, porque se trata de un borrador que sometemos al examen de los lectores y que aspiramos a ir mejorando con sus comentarios. Pretexto también en el sentido de disculpa u ocasión para proseguir el diálogo que iniciamos hace dieciocho meses y que queremos continuar con miles de mujeres y hombres que vienen pensando y construyendo la paz de Colombia en todas las regiones y en todas las materias cubiertas en el libro.

Este libro, por lo mismo, no es el comienzo y tampoco es el final del camino. No es el comienzo, porque el equipo redactor se limitó a ordenar las notas de la conversación sostenida con cerca de cuatro mil protagonistas y analistas del conflicto armado y del desarrollo humano a lo largo y ancho del territorio nacional y en varios foros internacionales. No es el final, porque nos queda mucho por aprender, por compartir y por ayudar a difundir las experiencias exitosas que hemos ido e iremos encontrando.

Con el apoyo generoso del pnud, de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional y de los muchos socios que han venido vinculándose al proceso, nos proponemos dedicar los próximos años a varias actividades que nos parecen prioritarias y a las cuales quisiéramos invitarlos:

- Identificar, sistematizar y difundir “buenas prácticas” o ejemplos concretos de cómo *sí* es posible.

- Evitar que el conflicto se extienda a nuevas víctimas, comunidades o regiones del país.

- Disminuir el número de combatientes ilegales, de víctimas y de personas afectadas.

- Impedir la degradación ulterior de las acciones.

- Lograr que se respete el diH mientras dure el conflicto.

- Resarcir a las víctimas inocentes.

- Castigar a los responsables de conductas criminales.

- Reducir los daños del conflicto sobre el desarrollo humano.

- Acortar la duración del conflicto.

- Poner punto final a las acciones armadas.

- Asegurar que las múltiples soluciones —que no excluyen la salida militar ni la negociación— tengan el mejor impacto posible sobre el futuro de Colombia.

- Lograr que la paz sea “firme y duradera”, esto es, que los armados se desmovilicen y en su lugar no surjan otros grupos similares.

- Ayudar a que algunas buenas prácticas se consoliden o sean replicadas en otras regiones o en otros contextos, mediante intercambios, pasantías y asistencia directa.

- Acompañar procesos de capacitación, consulta y participación ciudadana que apunten a la construcción de la paz y alimenten trabajos monográficos paralelos a este “informe nacional”, pero concernientes a la situación y posibilidades específicas de una región o de un departamento.

- Organizar una serie de foros y encuentros sobre cada capítulo del presente Informe, en asocio, entre otros, con los comités regionales y con la red de corresponsales.

- Mantener activa nuestra red virtual de buenas prácticas y desarrollo humano desde el sitio www.pnud.org.co/indh2003, donde disponemos de un banco de información y consulta dirigida y desde el cual se podrá entrar en contacto con protagonistas y analistas.

A mediados del año 2005 esperamos publicar un segundo texto resumen del diálogo en proceso. Confiamos en que, para entonces, nadie más que el bambuco y el vallenato “tengan permiso de hacer llorar el alma de la nación”.

Anexo A

Lecturas sugeridas complementarias sobre el conflicto armado colombiano

- Ahumada, Consuelo *et al.* (2000), *¿Qué está pasando en Colombia? Anatomía de un país en crisis*, Bogotá, El Áncora Editores.
- Alape, Arturo (1994), *Tirofijo: los sueños y las montañas*, Bogotá, Editorial Planeta.
- Aldana, Walter *et al.* (1998), *Conflictos regionales: Atlántico y Pacífico*, Bogotá, fescol/ Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales —iepri—, Universidad Nacional.
- Alonso, Manuel Alberto (1997), *Conflicto armado y configuración regional: El caso del Magdalena medio*, Medellín, Universidad de Antioquia.
- Americas Watch y Human Rights Watch (1994), *Estado de guerra: violencia política y contrainsurgencia*, Bogotá, Uniandes/ cei/ iepri/ Tercer Mundo Editores.
- Arenas, Jaime (1971), *La guerrilla por dentro*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Arocha Jaime *et al.* (1995), *Colombia: Violencia y democracia*, Bogotá, Comisión de Estudios sobre la Violencia/ Universidad Nacional de Colombia/ Colciencias, 4a ed.
- , Cubides, Fernando y Myriam Jimeno (comps.) (1998), *Las violencias inclusión creciente*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia (Colección ces).
- Barbosa, Reinaldo *et al.* (1998), *Conflictos regionales. Amazonía y Orinoquía*, Bogotá, fescol/ iepri.
- Barrios, A. (comp.) (1997), *Conflicto y contexto*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/ Instituto ser/ Colciencias/ Programa de Reinserción.
- Bernal, Fernando (2003), *Gobernanza pública, violencia y políticas de alivio a la pobreza: la ampliación del marco conceptual del programa Familias en Acción*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia (Documentos de Trabajo n° 3).
- Braun, Herbert (1987), *Mataron a Gaitán. Vida pública y violencia urbana en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Bejarano, Jesús, Antonio (1997), *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Bogotá, Fonade/ Universidad Externado de Colombia.
- (1995), *Una agenda para la paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Betancourt, Darío (1991), *Matones y cuadrilleros: origen y evolución de la violencia en el occidente colombiano 1946-1965*, Bogotá, iepri/ Tercer Mundo Editores.
- Camacho, Álvaro (2002), *La seguridad ciudadana en el municipio colombiano: un diagnóstico sobre el diseño institucional y un análisis del comportamiento del delito: los casos de Soacha y Bucaramanga*, Bogotá, Centro de Estudios Sociales e Internacionales —Ceso—, Universidad de los Andes/ Uniandes.
- y Francisco Leal Buitrago (comps.) (2000), *Armar la paz es desarmar la guerra: herramientas para lograr la paz*, Bogotá, Cerec.
- (1997), *Nuevas visiones sobre la violencia en Colombia*, Bogotá, Fescol/ iepri.
- Casas, Ulises (1987), *De la guerrilla liberal a la comunista*, Bogotá.
- Castaño, Carlos (1999), *Colombia siglo xxi: las autodefensas y la paz*, Talleres Colombia Libre.
- Castro, María Clemencia y Carmen Lucía Leal Buitrago (1997), *Guerrilla, reinserción y lazo social*, Bogotá, Almudena.
- Ceballos, Miguel (1998), *La paz sobre la mesa*, Washington D.C., Georgetown University.

- Chernick, Marc W. (1999), *Los laberintos de la guerra: utopías e incertidumbres sobre la paz*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Centro de Investigación y Educación Popular —Cinep— (1996), *Humanizar la guerra: una opción urgente*, Bogotá, Cinep, Comité Internacional de la Cruz Roja/ Cruz Roja Colombiana.
- (1995), *Urabá: Informe de la comisión verificadora de los actores violentos en el Urabá en el destino de la frontera, Urabá en los años 90*, Bogotá, Cinep.
- Collier, Paul (2001), “Causas económicas de las guerras civiles y sus implicaciones para el diseño de políticas”, en Revista *El Malpensante*, n° 30, mayo1-junio 15, pp. 28-53.
- Corporación Observatorio para la Paz (2001), *Las verdaderas intenciones del eln*, Bogotá, Intermedio Editores.
- (2002), *Las verdaderas intenciones de los paramilitares*, Bogotá, Intermedio Editores.
- Cubides, Fernando (1998), “Diario del despeje. Crónica de un trabajo de campo”, en *Análisis Político*, n° 35, sep.-dic.
- , Cecilia Olaya y Carlos Ortiz (1998), *La violencia y el municipio colombiano, 1980-1997*, Bogotá, Centro de Estudios Sociales —ces— Universidad Nacional.
- Deas, Malcolm y María Victoria Llorente (comps.) (1999), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Ediciones Uniandes.
- (1999), *Intercambios violentos: reflexiones sobre la violencia política en Colombia*, Bogotá, Taurus.
- (1995), *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- (1993), *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Departamento Nacional de Planeación —dnp— (1998), *La paz: el desafío para el desarrollo*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia (Colección ces).
- Echandía, Camilo (2000), “El conflicto armado colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos”, en *Colombia Internacional*, n° 49-50, may.-dic., Bogotá, pp. 117-134.
- (1999), *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- (1999), *Geografía del conflicto armado y las manifestaciones de la violencia en Colombia*, Bogotá, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico —cede— Universidad de los Andes.
- (1997), “Expansión territorial de la guerrilla colombiana: geografía economía y violencia”, en *Documentos de trabajo programa Paz Pública*, Bogotá, Uniandes.
- y Rodolfo Escobedo (1995), *Violencia y desarrollo en el municipio colombiano 1985-1993*, Bogotá, Presidencia de la República, Consejería para la Paz/ Observatorio de Violencia.
- Echeverri, Juan Carlos et al. (2001), *¿Nos parecemos al resto del mundo? El conflicto colombiano en el contexto internacional*, Bogotá, Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación (Serie Archivos de Macroeconomía n° 143).
- Escobedo, Rodolfo (1992), *Los frentes de las Farc*, Bogotá, Presidencia de la República, Consejería para la Paz, Observatorio de Violencia.
- Fajardo, Darío (1997), *Colonización y estrategias de desarrollo*, Bogotá, iica/ Ministerio del Medio Ambiente.
- (2001), “Los circuitos de los desplazamientos forzados en Colombia”, en *Éxodo, patrimonio e identidad*, Bogotá, Ministerio de Cultura/ Asociación de Amigos del Museo Nacional/ pnud/ acnur/ Convenio Andrés Bello/ Embajada de los Estados Unidos de América/ Red de Solidaridad Social, pp. 68-75.
- (2002), *Para sembrar la paz, hay que aflojar la tierra: comunidades, tierras y territorios en la construcción de un país*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales.
- Fals B., Orlando, Germán Guzmán C. y Eduardo Umaña L. (1988), *La Violencia en Colombia*, Bogotá, Círculo de Lectores.
- Ferro, Juan Guillermo y Graciela Uribe (1999), *Jóvenes, coca y amapola. Un estudio sobre las transformaciones socioculturales en zonas de cultivos ilícitos*, Bogotá, instituto de Estudios Rurales —ier— Universidad Javeriana.
- (2002), *El orden de la guerra: las Farc -ep: entre la organización y la política*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano —Ceja.
- Franco, Saúl (1999), *El quinto: no matar. Contextos explicativos de la violencia en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

- García, Clara Inés (2003), *Fronteras, territorios y metáforas*, Medellín, Hombre Nuevo Editores/ Iner/ Universidad de Antioquia.
- (1996), *Urabá: región, actores y conflicto 1960-1990*, Bogotá, Medellín, Cerec/ Iner, Universidad de Antioquia.
- González, Fernán *et al.* (2003), *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, Cinep.
- (2002), “Colombia entre la guerra y la paz. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8 n° 2.
- González, José Jairo (1992), “Región y conflicto”, en *Análisis. Conflicto social y violencia en Colombia*, Bogotá, Cinep (Documentos Ocasionales n° 65).
- González, José Jairo y Elsy Marulanda (1990), *Colonización y guerra en Sumapaz. Historia de fronteras*, Bogotá, Cinep.
- Gorbaneff, Yuri y Flavio Jácome (2002), *El conflicto armado en Colombia. Una aproximación a la teoría de juegos*, Bogotá, Dirección de Estudios Económicos - Departamento Nacional de Planeación (Serie Archivos de Macroeconomía n° 138).
- Gouëset, Vincent y Olivier Pizzota (2002), “Representación cartográfica de la violencia”, en *Análisis Político*, n° 45, Bogotá, iepri, pp. 3-24.
- Guerrero Barón, Javier (1991), *Los años del olvido: Boyacá y los orígenes de la violencia*, Bogotá, iepri/ Tercer Mundo.
- Gutiérrez, Francisco (comp.) (2002), *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, Bogotá iepri/Grupo Editorial Norma.
- (2001), *Agregando votos en un sistema altamente desinstitucionalizado*, Bogotá, dnp.
- Jaramillo, Carlos Eduardo (2000), *De las armas a la democracia*, Bogotá, Ministerio del Interior/ Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia.
- , Fernando Cubides y Leonidas Mora (1989), *Colonización, coca y guerrilla*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Jimeno, Myriam *et al.* (1998), *Violencia: inclusión creciente*, Bogotá, Colecciones ces/ Utópica Ediciones.
- Lair, Eric (1999), Conferencia: Evolución de las estrategias de las guerrillas y los paramilitares en Colombia desde finales de los 70, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Leal, Buitrago, Francisco (1999), *Los laberintos de la guerra: utopías e incertidumbres sobre la paz*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/ Universidad de los Andes.
- *et al.* (1996), *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/ fescol/ iepri.
- y León Zamosc (eds.) (1990), *Al filo del caos*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/ iepri.
- Legrand, Catherine (1994), “Colonización y violencia: perspectivas y debate”, en *El agro y la cuestión social*, Bogotá, Banco de Bogotá/ Caja Agraria/ Vecol/ Tercer Mundo Editores.
- López Sacconi, María Cecilia (1992), “Una visión del conflicto en el Cauca”, en *Nueva Frontera* (Documento Especial), Bogotá.
- Losada, Rodrigo (2001), “Violencia y elecciones en Colombia: Año 2000”, en Fernando Giraldo, Rodrigo Losada y Patricia Muñoz (eds.), *Colombia: Elecciones 2000*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano.
- Lozano G., Carlos (2001), *Farc: el país que proponemos construir*, Bogotá, Oveja Negra.
- Machado, Absalón (2002), *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- (1998), *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*, Bogotá, El Áncora Editores.
- Marulanda Álvarez, Elsy (1991), *Colonización y conflicto: las lecciones del Sumapaz*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/ iepri/ Tercer Mundo.
- Medina, Carlos (2001), *eIn: una historia de los orígenes*, Bogotá, Rodrigo Quito Editores.
- (1990), *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia: origen, desarrollo y consolidación. El caso de Puerto Boyacá*, Bogotá, Editorial Documentos Periodísticos.
- (1996), *El eIn: Una historia contada a dos voces*, Bogotá, Rodríguez Quito Editores.
- Molano, Alfredo (2001), “El Plan Colombia y el conflicto armado”, en *Número*, n° 27, Bogotá, dic. 2000/ene-feb. 2001, pp. 26-29.
- (2001), *Desterrados: crónicas del desarraigo*, Bogotá, El Áncora Editores.
- (2000), *Los años del tropel: Crónicas de la violencia*, Bogotá, Cerec/ El Áncora Editores, 3a ed.

- (2000), “Conflicto, paz e intervención internacional”, en *Revista de Estudios Sociales*, n° 7, sept., Bogotá, pp. 26-34.
- (2000), “Llegó la hora de resolver el conflicto”, en *Cambio*, n° 349, feb. 28-mar. 6, Bogotá, pp. 16-21.
- (1996), “Hojas de coca en medio de la guerra”, en *Revista Amazonía*, n° 1, marzo.
- (1994), *Trochas y fusiles*, Bogotá, iepri/ El Áncora Editores.
- (1989), *Siguiendo el corte. Relatos de guerras y tierras*, Bogotá, El Áncora Editores.
- (1988), “Violencia y colonización”, en *Revista Foro*, n° 6, junio, Bogotá, pp. 25-37.
- (1987), *Selva adentro. Una historia oral de la colonización del Guaviare*, Bogotá, El Áncora Editores.
- Montenegro, Trujillo Armando (2001), *La violencia en Colombia*, Bogotá, Alfaomega.
- Motta, Luis Alberto (2002), *Poder capitalista y violencia política en Colombia: terrorismo de Estado y genocidio contra la Unión Patriótica*, Bogotá, Ideas y Soluciones Gráficas.
- Niño, Juan Enrique (1997), “Conflicto armado y elecciones de octubre”, en *Revista Javeriana*, t. 129, n° 638, septiembre, Bogotá.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2002), *Colombia: conflicto armado, regiones, derechos humanos y dih 1998-2002*, Bogotá, Presidencia de la República.
- (2001), *Iniciativas comunitarias de paz en Colombia: semillas que abren el camino de paz*, Bogotá, Presidencia de la República.
- Oquist, Paul (1976), *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá, Banco Popular.
- Orozco Abad, Iván (1992), *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y derecho en la sociedad colombiana*, Bogotá, iepri/ Tercer Mundo Editores.
- Ortiz, Carlos Miguel (1985), *Estado y subversión en Colombia. La violencia en el Quindío años 50*, Bogotá, cider/ cerc.
- Osorio, Luis Carlos y Fernando Hernández (comps.) (2003), *El Chocó también es Colombia*, Bogotá, Fundación Hemera.
- Osorio, Luis Carlos y William Villa (2002), *Para que la casa no caiga: volver a mirar el camino recorrido por los pueblos indígenas de Antioquia*, Bogotá, Fundación Hemera/ oia/ Dirección General para la Reinserción/ Arfo Editores e Impresores.
- Palacio, Germán (1990), *La irrupción del paraestado*, Bogotá, Cerec.
- Palacios, Marco (2002), *El café en Colombia, 1850-1970: una historia económica, social y política*, Bogotá, Editorial Planeta.
- (2001), *De populistas, mandarines y violencias: luchas por el poder*, Bogotá, Editorial Planeta.
- (2000), “Colombia: ni estado de guerra, ni estado de paz; estado del proceso de paz”, en *Foro Internacional*, vol. 40, n° 159, ene.-mar. 2000, México, El Colegio de México, pp. 15-40.
- (2000), *La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia*, Bogotá, Norma.
- (2000), *Colombia: Fragmented Land, Divided Society*, Nueva York, Oxford, Oxford University Press.
- (1995), *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*, Bogotá, Editorial Norma.
- Pardo, Rafael, (1996), *De primera mano. Colombia 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas*, Bogotá, Norma.
- (1999), *Nueva seguridad para América Latina*, Bogotá, Fescol/ Cerec.
- Pécaut, Daniel (2001), *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Espasa.
- (1999), “Configuraciones del espacio, el tiempo y la subjetividad en un contexto de terror: el caso colombiano”, en *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 35, ene.-dic., Bogotá, pp. 8-35.
- (1997), “Presente, pasado y futuro de la violencia”, en *Análisis Político*, n° 30, ene.-abr., Bogotá, pp. 3-36.
- (1994), “Interpretaciones de la violencia colombiana: el desgaste de los clichés”, en *Lecturas Dominicales, El Tiempo*, Bogotá, 9 de octubre, p. 8.
- (1991), “Colombia: Violencia y democracia”, en *Análisis Político*, n° 13, may.-ago., Bogotá, pp. 35-49.
- (1988), “Guerra y paz en Colombia”, en *Revista Foro*, n° 5, marzo, Bogotá, pp. 79-88.
- (1987), *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*, Bogotá, Siglo Veintiuno Editores/ Fondo Editorial Cerec.
- Peñaranda, Ricardo y Javier Guerrero (comps.) (1999), *De las armas a la política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Perea, Carlos Mario (1996), *Porque la sangre es espíritu*, Bogotá, Aguilar/ iepri.
- Pinzón de Lewin, Patricia (ed.) (2002), *Colombia, conflicto armado, regiones, derechos humanos y dih 1998-2002*, Bogotá, La Imprenta/ Vicepresidencia de la Republica de Colombia/ Programa Presidencial de Derechos Humanos y dih.

- (1994), *El ejército y las elecciones: ensayo histórico*, Bogotá, Cerec.
- Pizarro, Eduardo (2001), *Colombia: situación actual y perspectivas futuras de un país en conflicto: un desafío para la cooperación de Europa*, Río de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer.
- (1996), *Insurgencia sin revolución: la guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- (1991), *Las Farc, 1949-1966: de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/ Tercer Mundo Editores.
- (1987), “La guerrilla en Colombia: balance y perspectivas”, en *Nueva Sociedad*, n° 89, may.-jun., San José, pp. 163-171.
- (1987), “Movimiento guerrillero y proceso de paz”, en *Análisis Político*, mayo-junio.
- Posada, Eduardo (2001), *¿Guerra civil?: El lenguaje del conflicto en Colombia*, Bogotá, Libros de *Cambio*/ Alfaguara.
- (1995), “Impunidad y el crimen: hacia un consenso sobre los orígenes de la violencia colombiana”, en *Estrategia Económica y Financiera*, n° 227, diciembre, Bogotá, pp. 33-35.
- Presidencia de la República-Oficina del Alto Comisionado de Paz (1999), *Hechos de paz*, Bogotá, agosto 7 1998-octubre 24 de 1999.
- Quiñones, Adriana (1998), “Estudios sobre paramilitarismo en Colombia: 1988-1997”, en *Estudios sobre paramilitarismo en Colombia*, Bogotá, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Presidencia de la República.
- Ramírez, María Clemencia (2001), *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia/ Colciencias.
- Ramírez, Socorro y Luis Alberto Restrepo (1989), *Actores en conflicto por la paz: el proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur 1982-1986*, Bogotá, Cinep/ Siglo xxi Editores.
- Ramírez, William (2002), “¿Guerra civil en Colombia?”, en *Análisis político*, n° 46, may-ago., Bogotá, pp. 151-163.
- (1997), *Urabá: los inciertos confines de una crisis*, Bogotá, Planeta.
- (1990), “Guerrilla rural en Colombia: una vía a la colonización armada”, en *Estado, violencia y democracia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- (1981), *La guerrilla rural: ¿una vía hacia la colonización armada?*, Bogotá, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/ Comisión de Trabajo de Estudios Rurales, Secretaría Coordinadora.
- Rangel, Alfredo (2003), *Guerreros y políticos: diálogo y conflicto en Colombia, 1998-2002*, Bogotá, Intermedio Editores.
- (2001), *Guerra insurgente: conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*, Bogotá, Intermedio.
- (1998), *Colombia: guerra en el fin de siglo*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales/ Tercer Mundo Editores.
- (1996), “Guerrilla colombiana, un bandolerismo político inédito”, en *Estrategia Económica y Financiera*, n° 244, septiembre, Bogotá, pp. 24-28.
- (1996), “Con la guerrilla, confrontación hacia la negociación”, en *Revista Nacional de Agricultura*, n° 914-915, ene.-jun., Bogotá, pp. 157-159.
- (1996), “Perdiendo la guerra sin darse cuenta”, en *Estrategia Económica y Financiera*, n° 243, septiembre, Bogotá, pp. 25-32.
- Restrepo, William (1997), “Conflicto armado y alternativas de paz”, en *Estudios Políticos*, n° 10, Medellín.
- Rettberg, Angelika, Álvaro Camacho (coords.) (2002), *Preparar el futuro: conflicto y post-conflicto en Colombia*, Bogotá, Alfaomega (Serie Libros de *Cambio*).
- Reyes, Alejandro y Ana María Bejarano (1998), “Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: una visión geográfica”, en *Análisis Político*, n° 5, Bogotá, iepri.
- Reyes, Alejandro (1999), “Regionalización de los conflictos agrarios y la violencia política en Colombia”, en *Municipios y Regiones en Colombia: una mirada desde la sociedad civil*, Bogotá, Fundación Social.
- (1994), “Territorios de la violencia en Colombia”, en *Territorios, regiones, sociedades*, Bogotá, Cerec.
- Richani, Nazih (2003), *Sistemas de guerra: La economía política del conflicto en Colombia*, Bogotá, iepri/ Planeta (Colección Temas de Hoy).

- Romero, Mauricio (2003), *Paramilitares y autodefensas 1982-2002*, Bogotá, iepri/ Editorial Planeta.
- (1998), “Identidades políticas, intervención estatal y paramilitares: el caso del Departamento de Córdoba”, en *Controversia*, n° 173, pp. 75 -99.
- (1990), *Tierra y violencia en Córdoba*, Bogotá, Cinep (Serie Análisis Problemas Regionales).
- Rubio, Mauricio (2002), *Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- (1999), *Crimen e impunidad: precisiones sobre la violencia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/ cede, Universidad de los Andes.
- (1998), *La violencia en Colombia: dimensionamiento y políticas de control*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- (1997), “De las riñas a la guerra hacia una reformulación del diagnóstico de la violencia colombiana”, en *Coyuntura Social*, n° 17, nov., Bogotá, pp. 69-87.
- Salazar, Boris y María del Pilar Castillo (1998), “¿Qué ocurre cuando el resultado está lejos? Violencia y teoría de juegos”, en *Cuadernos de Economía*, n° 8.
- Salazar, Gustavo (1998), “Estado, fuerza pública y paramilitarismo”, en *Estudios sobre el paramilitarismo en Colombia*, Bogotá, Oficina del Alto Comisionado para la Paz–Presidencia de la República.
- Salazar, Manuel (2002), *La política social: 1998-2002*, Bogotá, Consejería Presidencial para la Política Social.
- Sánchez, Fabio et al. (2003) *Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: un análisis espacial*, Bogotá, cede.
- Sánchez, Gonzalo et al. (1999), *Conflictos regionales: la crisis del Eje Cafetero*, Bogotá, Fescol/ iepri.
- (1991), *Guerra y política en la sociedad colombiana*, Bogotá, El Áncora Editores.
- y Ricardo Peñaranda (comps.) (1991), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá, Cerec, 7a ed.
- y Donny Meertens (1983), *Bandoleros, gamonales y campesinos: el caso de la violencia en Colombia*, Bogotá, El Áncora Editores.
- Sánchez, Fabio (2001), *Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia*, Bogotá, dnp.
- Serpa, Horacio e Iván Marulanda (1987), “Guerra sucia, autodefensas, guerrillas y Fuerzas Armadas”, en *Análisis Político*, n° 2, Bogotá.
- Steiner, Claudia (2000), *Imaginación y poder: el encuentro del interior con la Costa en Urabá 1900-1960*, Medellín, Editorial Universidad de Antioquia.
- Summit of the Americas Center (2001), *Colombia: Conflicto armado, perspectivas de paz y democracia*, Miami (Fla.), The Summit, Iacc, Florida International University.
- Valencia, Hernando (1993), *Una crítica normativa de la guerra metodológica en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- (1989), “De las guerras constitucionales en Colombia. Capítulo lxxviii. Un informe sobre la reforma de Barco”, en *Análisis Político*, n° 6, Bogotá.
- VV.AA (2000), “La guerra contra las drogas promete acabar con Colombia. ¿Cuáles son las alternativas?”, en Revista *El Malpensante*, n° 25 (monográfico), septiembre 16-octubre 31.
- Vargas, Alejo (1992), *Magdalena medio: Colonización y conflicto armado*, Bogotá, Cinep (Colección Sociedad y Conflicto).
- Vargas, Ricardo (1999), *Drogas, máscaras y juegos*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Vásquez Teófilo (1999), “Un ensayo interpretativo sobre la violencia de los actores armados en Colombia”, en *Revista Controversia*, n° 175, diciembre, Bogotá, pp. 59-103.
- Vélez, María Alejandra (sin año), *farc-eIn: evolución y expansión territorial*, Bogotá, Tesis, Universidad de los Andes.
- Vaicus, Ingrid y Adam Isacson (2003), *The “War on Drugs” Meets the “War on Terror”*, Washington, International Policy Report, Center for International Policy, febrero.
- Villarraga, Álvaro y Nelson Plazas (1994), *Para reconstruir los sueños: una historia del epl*, Bogotá, Fondo Editorial para la Paz.

Anexo B

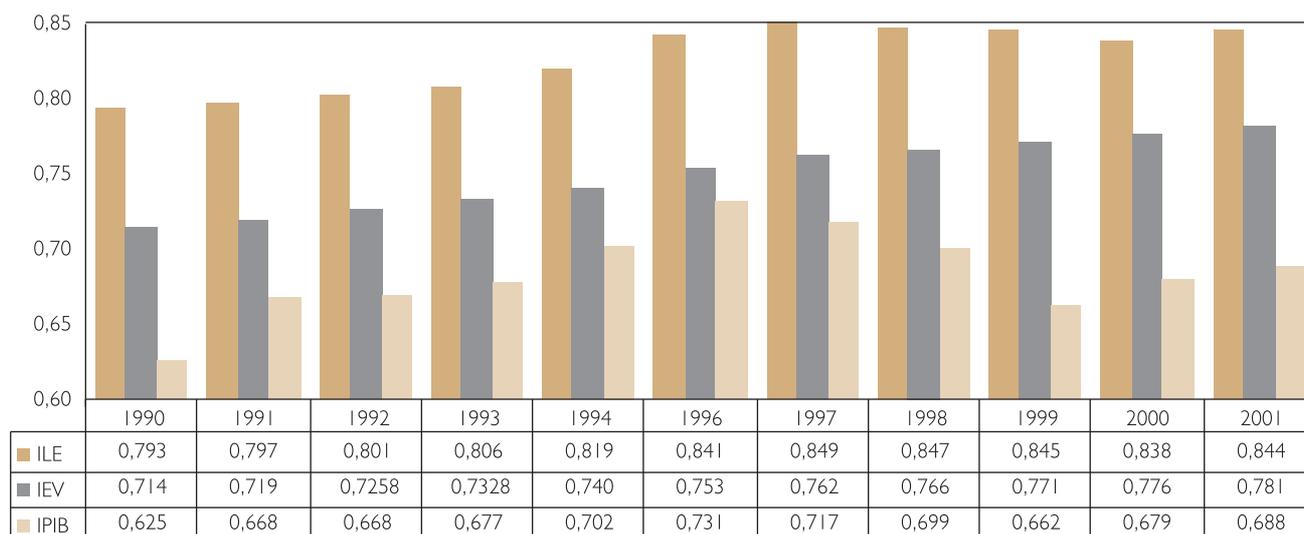
Estadísticas básicas de desarrollo humano

Colombia. Evolución del idh por componente 1990-2001

Años	Esperanza de vida (años)	Población analfabeta %	Escolaridad combinada tasa	Índice de logro educativo	Índice de esperanza de vida	Índice de PIB ajustado	Índice de Desarrollo Humano
1990	67,8	10,8	0,594	0,793	0,714	0,625	0,711
1991	68,1	10,5	0,602	0,797	0,719	0,668	0,728
1992	68,6	10,2	0,608	0,801	0,726	0,668	0,732
1993	69,0	9,9	0,617	0,806	0,733	0,677	0,739
1994	69,4	9,4	0,645	0,819	0,740	0,702	0,754
1996	70,2	8,9	0,701	0,841	0,753	0,731	0,775
1997	70,7	8,6	0,720	0,849	0,762	0,717	0,776
1998	71,0	8,6	0,712	0,847	0,766	0,699	0,77
1999	71,3	8,3	0,700	0,845	0,771	0,662	0,759
2000	71,6	8,0	0,673	0,838	0,776	0,679	0,764
2001	71,9	7,5	0,682	0,844	0,781	0,688	0,771

Fuente: Cálculos PNDH a partir de Dane, Censos de Población, Encuesta Nacional de Hogares y Cuentas Nacionales.

Colombia. Índice de desarrollo humano por componentes. 1990-2001



ILE: Índice de logro educativo

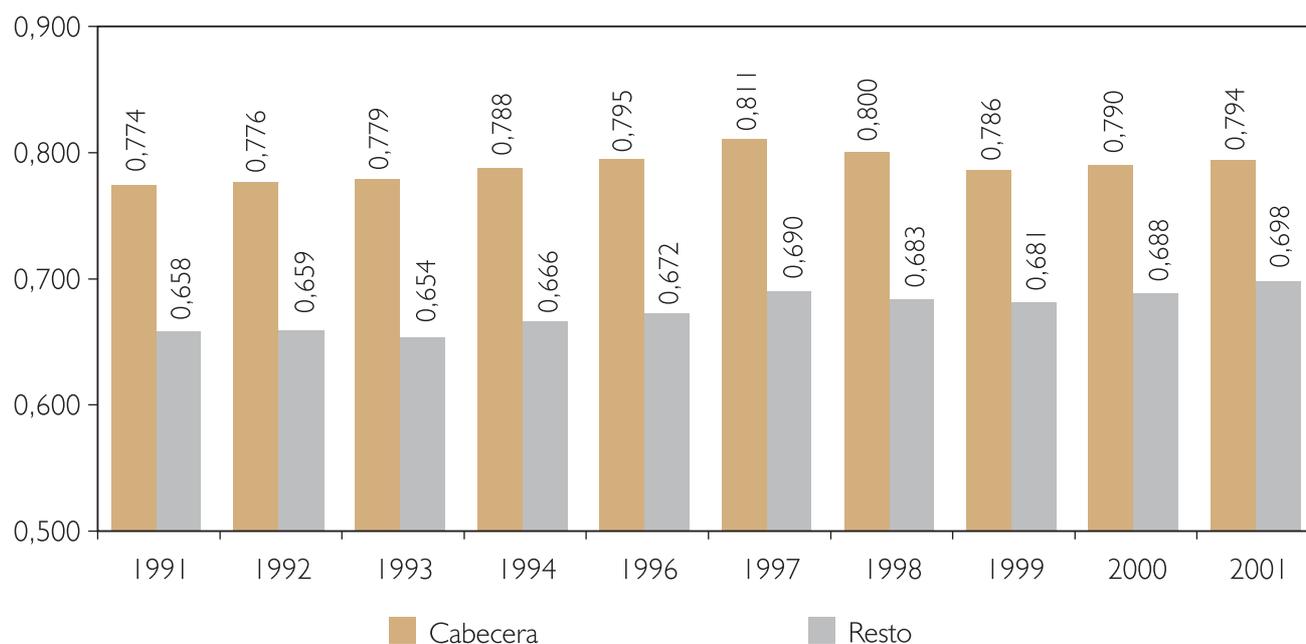
IEV: Índice de esperanza de vida

IPIB: Índice de PIB

IDH: Índice de Desarrollo Humano

Fuente: Cálculos PNDH, DNP/DDS/GCV a partir de Dane, Encuesta NACIONAL de Hogares y Cuentas Nacionales.

Índice de desarrollo humano por zona. 1991-2001



Fuente: Cálculos PNDH a partir de estadísticas Dane.

Colombia, índice de desarrollo relativo al género. 1985, 1994-2001

	Departamentos		Esperanza de vida al nacer		Tasa de analfabetismo		Tasa matrícula combinada		Índice de PIB per cápita	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	IDG	IDH
1985	63,9	71,0	12,0	12,8	52,5	51,5	1,47	0,517	0,646	0,699
1994	65,2	73,4	9,4	9,4	63,1	64,9	0,723	0,598	0,718	0,754
1995	65,8	73,6	8,9	8,9	64,2	66,0	0,732	0,613	0,727	0,753
1996	66,5	74,0	8,8	8,7	66,7	69,1	0,742	0,625	0,738	0,775
1997	67,3	74,3	8,7	8,5	72,2	72,0	0,766	0,650	0,771	0,776
1998	67,6	74,5	8,8	8,5	70,2	72,1	0,746	0,638	0,767	0,771
1999	68,0	74,7	8,7	8,5	70,2	69,8	0,701	0,612	0,756	0,759
2000	68,4	74,9	8,0	8,1	67,8	66,8	0,725	0,617	0,760	0,764
2001	68,8	75,1	7,5	7,5	68,1	68,3	0,738	0,619	0,766	0,771

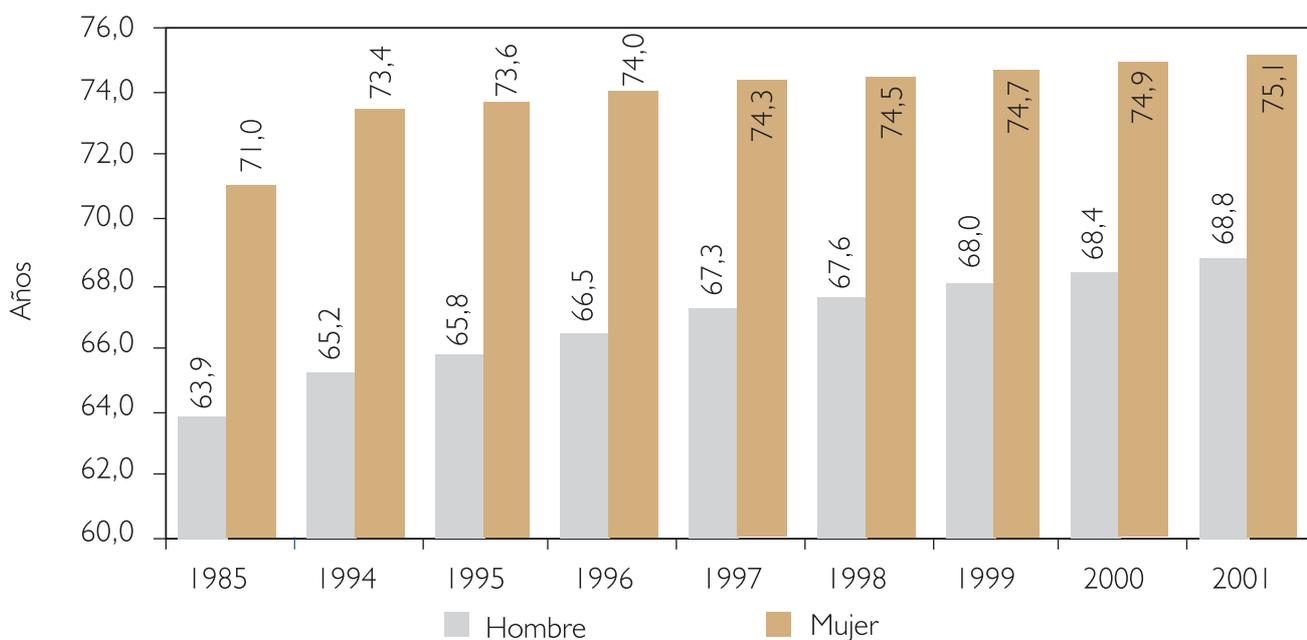
Fuente: Cálculos PNDH a partir de Dane, censos, Encuestas de Hogares, Cuentas Nacionales y DNP/DDS/GCV, proyecciones de población.

Colombia. índice de desarrollo humano por departamento. 1990-2001

	1990	1991	1992	1993	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Antioquia	0,702	0,716	0,718	0,724	0,746	0,774	0,770	0,765	0,753	0,758	0,772
Atlántico	0,745	0,759	0,764	0,769	0,776	0,795	0,788	0,782	0,769	0,773	0,779
Bogotá D.C.	0,768	0,784	0,789	0,798	0,817	0,836	0,828	0,826	0,811	0,813	0,817
Bolívar	0,704	0,724	0,736	0,736	0,745	0,771	0,762	0,757	0,745	0,752	0,757
Boyacá	0,691	0,709	0,711	0,723	0,730	0,752	0,745	0,731	0,720	0,732	0,739
Caldas	0,698	0,720	0,722	0,729	0,741	0,755	0,750	0,752	0,739	0,745	0,751
Caquetá	0,654	0,673	0,676	0,680	0,694	0,716	0,714	0,730	0,716	0,730	0,733
Cauca	0,624	0,645	0,653	0,662	0,674	0,709	0,712	0,708	0,689	0,693	0,713
Cesar	0,664	0,683	0,685	0,689	0,709	0,744	0,736	0,732	0,718	0,724	0,722
Córdoba	0,669	0,689	0,687	0,686	0,707	0,742	0,736	0,736	0,725	0,738	0,741
Cundinamarca	0,723	0,738	0,741	0,746	0,759	0,788	0,779	0,768	0,761	0,765	0,771
Chocó	0,611	0,625	0,632	0,630	0,649	0,680	0,672	0,673	0,667	0,669	0,680
Guajira	0,739	0,758	0,749	0,747	0,756	0,781	0,769	0,771	0,757	0,773	0,760
Huila	0,713	0,729	0,730	0,733	0,743	0,766	0,758	0,745	0,736	0,740	0,742
Magdalena	0,668	0,684	0,689	0,694	0,717	0,743	0,737	0,732	0,721	0,726	0,733
Meta	0,703	0,723	0,726	0,728	0,739	0,767	0,762	0,754	0,742	0,746	0,753
Nariño	0,644	0,664	0,668	0,675	0,688	0,714	0,709	0,707	0,697	0,695	0,707
Nuevos departamentos	ND	ND	ND	ND	0,672	0,768	0,750	0,741	0,736	0,749	0,755
Norte Santander	0,686	0,698	0,700	0,715	0,704	0,733	0,726	0,723	0,714	0,720	0,725
Quindío	0,706	0,731	0,730	0,718	0,741	0,753	0,751	0,745	0,736	0,733	0,732
Risaralda	0,700	0,721	0,724	0,731	0,744	0,770	0,767	0,760	0,745	0,745	0,757
Santander	0,723	0,738	0,743	0,744	0,759	0,785	0,777	0,775	0,763	0,768	0,779
Sucre	0,662	0,673	0,681	0,686	0,701	0,728	0,723	0,723	0,712	0,725	0,725
Tolima	0,681	0,701	0,705	0,712	0,732	0,759	0,758	0,756	0,751	0,751	0,752
Valle del Cauca	0,708	0,726	0,734	0,747	0,767	0,796	0,791	0,787	0,773	0,781	0,786
País	0,711	0,728	0,732	0,739	0,754	0,775	0,776	0,771	0,759	0,764	0,771

Fuente: Cálculos PNDH, a partir de Dane, Censos de Población, Encuesta Nacional de Hogares, Cuentas Nacionales.

Esperanza de vida por sexo. 1985, 1994-2001



Fuente: Cálculos PNDH a partir de DNP/DDS/GCV.

Índice de desarrollo relativo al género por departamento. 1997-2001

	1997	1998	1999	2000	2001
Bogotá	0,825	0,824	0,810	0,811	0,816
Antioquia	0,763	0,760	0,747	0,752	0,766
Atlántico	0,783	0,778	0,765	0,768	0,775
Bolívar	0,752	0,749	0,740	0,742	0,749
Boyacá	0,739	0,731	0,712	0,721	0,738
Caldas	0,744	0,747	0,734	0,740	0,746
Caquetá	0,700	0,728	0,706	0,720	0,728
Cauca	0,713	0,700	0,692	0,685	0,706
Cesar	0,731	0,725	0,713	0,716	0,710
Chocó	0,676	0,671	0,662	0,670	0,679
Córdoba	0,724	0,735	0,717	0,746	0,735
Cundinamarca	0,784	0,764	0,767	0,744	0,765
Huila	0,751	0,734	0,729	0,736	0,738

	1997	1998	1999	2000	2001
La Guajira	0,772	0,768	0,755	0,768	0,755
Magdalena	0,730	0,724	0,718	0,716	0,724
Meta	0,756	0,749	0,731	0,736	0,745
Nariño	0,707	0,703	0,689	0,687	0,699
Norte de Santander	0,712	0,718	0,699	0,715	0,719
Quindío	0,747	0,743	0,733	0,728	0,724
Risaralda	0,761	0,757	0,745	0,738	0,751
Santander	0,773	0,772	0,759	0,765	0,774
Sucre	0,722	0,715	0,706	0,715	0,710
Tolima	0,754	0,751	0,748	0,747	0,746
Valle del Cauca	0,792	0,784	0,775	0,778	0,782
País	0,771	0,767	0,756	0,760	0,766

Fuente: Cálculos PNDH a partir de Dane, censos, Encuesta Nacional de Hogares y DNP/DDS/GCV, proyecciones de población.

Colombia, Índice de Potenciación de Género. 1997, 1999 y 2001

Componente	1997	1999	2001
Participación política	9,9	12,6	12,0
Administrativos y ejecutivos	41,4	45,2	40,6
Profesionales y técnicos	46,5	49,3	49,8
PIB per cápita (US\$ PPA)	4.431,2	3.988,3	4.084,9
IPG	0,493	0,516	0,511
IDH	0,776	0,759	0,771

Fuente: Cálculos PNDH a partir de Encuesta Nacional de Hogares; Misión Social/PNUD/DNP, Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 2000.

Índice de Desarrollo Humano: IDH

El idh se basa en tres indicadores: longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer; nivel educacional, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación, dos tercios) y la tasa bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior (ponderación, un tercio), y nivel de vida, medido por el pib real *per cápita* (ppa en dólares).

Valores mínimos y máximos:

Para el cálculo del índice, el pnud ha establecido valores mínimos y máximos para cada uno de los indicadores:

Esperanza de vida al nacer: 25 y 85 años

Alfabetización de adultos: 0% y 100%

Tasa bruta de matrícula combinada: 0% y 100%

pib real *per cápita* (ppa en dólares): 100 dólares y 40.000 dólares

Para cada componente del idh se obtiene un índice, aplicando la fórmula general:

$$\hat{Índice} = \frac{\text{Valor } (X_i) \text{ efectivo} - \text{valor } (X_i) \text{ mínimo}}{\text{Valor } (X_i) \text{ máximo} - \text{valor } (X_i) \text{ mínimo}}$$

El pib *per cápita* se calcula con la fórmula:

$$W(y) = \frac{\log_y - \log_y \text{ mín}}{\log_y \text{ máx} - \log_y \text{ mín}}$$

El idh es un promedio simple del índice de esperanza de vida, el índice de nivel educativo y el índice del pib real *per cápita* (ppa en dólares) ajustado. Es decir, se calcula dividiendo por tres, la suma de los índices parciales.

Índice de Desarrollo de Género, IDG

En el cálculo del idg se utilizan las mismas variables que para el idh. Pero en este caso, se introduce un ajuste del adelanto medio del país en materia de esperanza de vida, nivel educacional e ingresos en función del grado de disparidad entre hombres y mujeres.

En el idg se ajustan los valores máximos y mínimos de la esperanza de vida para reflejar el hecho de que las mujeres tienden a vivir más que los hombres: el valor máximo de la esperanza de vida para mujeres es 87,5 y el mínimo 27,5, mientras para los hombres son 82,5 y 22,5, respectivamente.

Para el cálculo del ingreso, se estima la participación femenina en los ingresos laborales, sobre la base de su participación en la fuerza de trabajo, a partir de la siguiente fórmula:

Participación femenina en los salarios (S_f)

$$S_f = \frac{\frac{W_f}{W_m} * ea_f}{\left[\left(\frac{W_f}{W_m} \right) * ea_f \right] + ea_m}$$

donde:

W_f = salario femenino medio

W_m = salario masculino medio

ea_f = participación femenina en la pea y,

ea_m = participación masculina en la pea.

El pib total se divide entre hombres y mujeres con arreglo a la participación femenina en los salarios. El pib *per cápita* de las mujeres es:

$$Y_f = S_f * \frac{Y}{N_f}$$

donde:

Y es el ingreso o producto interno bruto total

N_f es el total de la población femenina.

Índice de Potenciación de Género, IPG

En el ipg se utilizan variables preparadas explícitamente para la medición de la potenciación relativa de hombres y mujeres en esferas de actividad política y económica.

Variables:

- Ingreso: concebido como fuente de poder económico, que faculta a quien gana un ingreso para elegir entre un conjunto más amplio de oportunidades y ejercer una gama más amplia de opciones.

- Oportunidades profesionales y participación de la mujer en la adopción de decisiones económicas, medida como la participación de la mujer en empleos clasificados como administrativos o ejecutivos y en tareas profesionales o técnicas.

- Acceso a las oportunidades políticas y la participación en la adopción de decisiones. Para el cálculo del ipg en el caso colombiano, se escogió el porcentaje de mujeres en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes para el total del país.

Este indicador no debe interpretarse como uno de tipo prescriptivo que busque fijar normas culturales universales. Lo que tiene importancia crucial no es llegar a un cierto porcentaje de mujeres en algunas esferas políticas y económicas escogidas, sino proporcionar igualdad de opciones a hombres y mujeres. En el ipg se reflejan los resultados de la participación económica y política. Esos resultados podrían ser causados por barreras estructurales al acceso femenino,

o ser consecuencia de los roles a los cuales unos u otras aspiran en la sociedad. Esta cuestión incumbe al pueblo de cada país, el cual debe decidir por sí mismo¹.

Construcción:

Para cada categoría ocupacional se utiliza la metodología del promedio ponderado de población $(1-\epsilon)^2$ a fin de obtener un “porcentaje equivalente igualmente distribuido” (edep) para hombres y mujeres, considerados en su conjunto. Una vez obtenido el edep, el valor resultante es indizado por el 50% teniendo en cuenta que de no existir discriminación alguna, la participación de mujeres y hombres en cada variable sería igual. Mientras que la variable que aproxima la participación en la esfera económica es el promedio de dos indicadores parciales: el índice de puestos profesionales y técnicos de un lado, y administrativos y ejecutivos de otro; el índice que refleja las oportunidades de las mujeres en la esfera política, se obtiene directamente.

Ingreso: la variable escogida para reflejar el grado de control sobre los recursos económicos es el pib *per cápita* sin ajustar. No refleja la distribución del ingreso ni del consumo dentro de la familia. Como en el caso del idg, se calcula la participación de hombres y mujeres para derivar el ingreso proporcionalmente distribuido, ponderando por $(1-\epsilon)$. Para construir el índice se toma el ingreso *per cápita* resultante que comparado con el mínimo (us\$ 100 ppa) es expresado como porcentaje de la diferencia entre el ingreso máximo (us\$ 40.000 ppa) y el mínimo.

A fin de obtener el valor final del ipg se suman los tres índices: de participación y adopción de decisiones en cuestiones económicas, políticas, y el grado de control sobre los recursos económicos³.

1. PNUD (1995), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

2. ϵ es el parámetro de aversión a la desigualdad y se toma como igual a 2, para representar la perfecta igualdad entre hombres y mujeres.

3. PNUD (1999), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

Anexo C

Notas técnicas

I. Desarrollo Humano y Violencia

Índice de Desarrollo Humano (IDH) corregido por violencia¹

Para la construcción del idh los índices correspondientes a la esperanza de vida, la educación y el ingreso, se calculan según la metodología propuesta por los informes mundiales de desarrollo humano. La fórmula general para cada índice es:

$$\hat{Índice} = \frac{x_i \text{ efec.} - x_i \text{ min}}{x_i \text{ max} - x_i \text{ min}}$$

i representa cada uno de los componentes del idh. $x_i \text{ efec.}$ corresponde al valor efectivo de la variable, $x_i \text{ min}$ es su valor mínimo y $x_i \text{ max}$ es su valor máximo. Este criterio general se ha modificado ligeramente en cada uno de los casos. Los valores mínimo y máximo para la esperanza de vida son, respectivamente, 25 y 85 años. Los del ingreso son us\$100 y us\$40.000 (dólares ppa). Los valores mínimo y máximo de la tasa de alfabetización de adultos son 0% y 100%. La tasa bruta de matrícula combinada también utiliza los valores de 0% y 100%.

En el caso de la tasa de homicidios, el índice (Hom) se construyó de la siguiente manera,

$$Hom = 1 - \left(\frac{th - th \text{ min}}{th \text{ max} - th \text{ min}} \right) = 1 - \left(\frac{th - 0}{th \text{ max} - 0} \right)$$

Hom es el índice de la tasa de homicidios. th , es la tasa de homicidios (por 100.000 habitantes) de cada país. $th \text{ min}$ y

$th \text{ max}$ son la tasas mínima y máxima. Los valores mínimo y máximo aplicados para las comparaciones internacionales del cuadro 4.1 son 0 y 85. Para las comparaciones entre departamentos del cuadro 4.5 se usó una tasa máxima de homicidios mucho menor ($th \text{ max}=20$) con el propósito de captar mejor las variaciones en el impacto regional de la violencia. Una vez que se han calculado cada uno de los índices el paso siguiente es la estimación del idh incluyendo la tasa de homicidios (idhh). El valor del idhh resulta de un promedio simple.

$$IDHH = \sum_{i=1}^4 I_i \left(\frac{1}{4} \right)$$

I representa el valor de cada uno de los i índices. En las estimaciones que ha realizado Naciones Unidas del idh los tres factores que componen el índice no se ponderan, así que todos tienen el mismo peso relativo (1/3). Siguiendo este mismo criterio, el idhh también resulta de un promedio simple. Desde el punto de vista normativo el promedio simple significa que cada uno de los factores tienen la misma importancia.

La *independencia* es una característica básica que debe cumplir los componentes de un indicador compuesto. La reflexión sobre la independencia del idhh es especialmente relevante en los casos de la esperanza de vida y de la tasa de homicidios. Considerar la tasa de homicidios como un factor distinto a la esperanza de vida se justifica por dos razones: i) que el efecto directo de la violencia sobre la esperanza de vida es muy pequeño, y ii) que la correlación entre el índice de homicidios y el de esperanza de vida es baja (0,25).

1. El IDH de Colombia que se presenta en el Cuadro 4.1. no es igual al del Cuadro 4.5. porque las fuentes que se utilizan para hacer las estimaciones nacionales difieren ligeramente de las de Naciones Unidas.

2. Índices de desplazamiento

El *índice de intensidad del desplazamiento* (iid) se define como:

$$IID = \left(\frac{\sum_i a_i}{P_i} \right)$$

Donde a_i es la persona que abandonó su asentamiento en el departamento i , y P_i corresponde al total de habitantes del departamento i .

El índice de presión del desplazamiento (ipd) se define como:

$$IPD = \left(\frac{\sum_i d_i}{P_i} \right)$$

Donde d_i es la persona desplazada que se encuentra en el departamento i (sea éste o no su lugar de origen, y P_i corresponde al total de habitantes del departamento i).

Ambos índices expresan la magnitud relativa del desplazamiento.

3. Índice de no degradación de la guerra

Se define como:

$$ING = \left(\frac{\sum_i hc_i}{(\sum_i hc_i) + (\sum_i hpol_i) + (\sum_i dpf_i)} \right)$$

Donde hc_i es cada homicidio no proscrito por el dih (homicidio en combate), $hpol_i$ es cada homicidio político fuera de combate y dpf_i es cada desaparición forzada.

4. Gobernabilidad y Violencia

Para examinar la relación entre gobernabilidad y violencia (Capítulo 14), se tuvieron en cuenta dos índices compuestos: uno de violencia y otro de gobernabilidad.

Tabla 1. Conjunto de variables usadas para el índice de gobernabilidad

Nombre	Descripción	Tipo
ALCAM	Alcaldes amenazados	Discreta, Toma el valor 1 si se presenta el caso y 0 sin no.
ALCAS	Alcaldes asesinados	Discreta, Toma el valor 1 si se presenta el caso y 0 sin no.
INSPOL	Inspección de policía por cada 1.000 habitantes	Continua
TELECAB	Oficinas de Telecom en Cabecera Municipal por cada 1.000 habitantes	Continua
SALUDC	Puestos de salud en Cabecera Municipal por cada 1.000 habitantes	Continua
EDUCAB	Planta Educativa Municipal por cada 1.000 habitantes	Continua
CARCEL	Cárceles Cabecera Municipal por cada 1.000 habitantes	Continua
OFIPUB	Oficinas de Instituciones Públicas cabecera por cada 1.000 habitantes	Continua
OFRECA	Oficina recaudos públicos por cada 1.000 habitantes	Continua
ESFFIS	Esfuerzo fiscal municipal 1995	Continua
DEPFIN	Dependencia financiera municipal 1995	Continua
EGASTO	Eficiencia del gasto municipal 1995	Continua
DE8595	Diferencia esfuerzo fiscal municipal 85-95	Continua
DD8595	Diferencia dependencia financiera 85-95	Continua
ICV	Índice de Calidad de Vida	Continua

Tabla 2. Conjunto de variables usadas para el índice de violencia

Nombre	Descripción	Tipo
HOMICID/1000	Homicidios	Continua
MASACRE	Masacres	Discreta, Toma el valor 1 si se presenta el caso y 0 sin no.
DESEXPU	Desplazados (Expulsados del Municipio)	Discreta, Toma el valor 1 si se presenta el caso y 0 sin no.
SINPOL	Municipios sin policía	Discreta, Toma el valor 1 si se presenta el caso y 0 sin no.
FARC	Presencia FARC	Discreta, Toma el valor 1 si se presenta el caso y 0 sin no.
ELN	Presencia ELN	Discreta, Toma el valor 1 si se presenta el caso y 0 sin no.
AUTODE	Presencia AUC	Discreta, Toma el valor 1 si se presenta el caso y 0 sin no.
TERROR	Categoría Terrorismo	Discreta, Toma valores entre 1 y 10. Asigna el valor más alto a los municipios con acciones terroristas ponderadas por tipo de acción.

Índice de gobernabilidad

La Tabla 1 contiene el listado de variables usadas para la construcción del índice de gobernabilidad.

Siete de las quince variables de la Tabla 1 componen el índice de presencia estatal (presesta) que se define como:

$$\text{PRESESTA} = \left(\frac{\text{INSPOL} + \text{TELECAB} + \text{SALUDC} + \text{EDUCAB} + \text{CÁRCEL} + \text{OFIPUB} + \text{OFRECA}}{7} \right)$$

El índice de gobernabilidad ig se define como:

$$\text{IG} = \left(\frac{\text{PRESESTA} + (0.7 * \text{ESFFIS}/100 - 0.3 * \text{DEPFIN}/100) + \text{EGASTO}/100 + (\text{DE8595} + \text{DD8595}) + \text{ICV}/100}{5} \right)$$

El ig es penalizado con -1 en el numerador si el alcalde es víctima de amenaza (al came) o de asesinato (al cas). Cuando un alcalde asesinado es reemplazado por otro que es amenazado entonces la penalización es de -2.

Índice de violencia

La Tabla 2 contiene el listado de variables usadas para la construcción del índice de violencia.

El índice de violencia iv se define como:

$$\text{IV} = \left(\frac{\text{HOMICID}/100 + \text{MASACRE} + \text{DESEXPU} + \text{SINPOL} + \text{FARC} + \text{ELN} + \text{AUTODE} + \text{TERROR}}{8} \right)$$

Anexo D

Lista de municipios vulnerables*

	Departamento	Municipio
1	Antioquia	Abriaquí
2	Antioquia	Amalfi
3	Antioquia	Andes
4	Antioquia	Anorí
5	Antioquia	Apartadó
6	Antioquia	Arboletes
7	Antioquia	Argelia
8	Antioquia	Betulia
9	Antioquia	Campamento
10	Antioquia	Cocorná
11	Antioquia	Dabeiba
12	Antioquia	Giraldo
13	Antioquia	Guarne
14	Antioquia	Jardín
15	Antioquia	La Unión
16	Antioquia	Liborina
17	Antioquia	Maceo
18	Antioquia	Mutatá
19	Antioquia	Necoclí
20	Antioquia	Peque
21	Antioquia	San Carlos
22	Antioquia	San Francisco
23	Antioquia	San Luis
24	Antioquia	San Rafael
25	Antioquia	Santa Bárbara

	Departamento	Municipio
26	Antioquia	Santo Domingo
27	Antioquia	Segovia
28	Antioquia	Turbo
29	Antioquia	Urrao
30	Antioquia	Yarumal
31	Bolívar	Achí
32	Bolívar	Córdoba
33	Bolívar	El Carmen de Bolívar
34	Bolívar	Morales
35	Bolívar	San Jacinto
36	Bolívar	San Juan Nepomuceno
37	Bolívar	San Martín de Loba
38	Bolívar	San Pablo
39	Bolívar	Simití
40	Boyacá	Aquitania
41	Boyacá	Chita
42	Boyacá	Gámeza
43	Boyacá	Labranzagrande
44	Boyacá	Maripí
45	Boyacá	Muzo
46	Boyacá	Pajarito
47	Boyacá	Paya
48	Boyacá	San Eduardo
49	Boyacá	Socotá
50	Boyacá	Socha

	Departamento	Municipio
51	Caldas	Marmato
52	Caldas	Riosucio
53	Caldas	Samaná
54	Caldas	Victoria
55	Caquetá	Albania
56	Caquetá	Cartagena del Chairá
57	Caquetá	El Doncello
58	Caquetá	El Paujil
59	Caquetá	Morelia
60	Caquetá	Puerto Rico
61	Caquetá	San José de la Fragua
62	Caquetá	San Vicente del Caguán
63	Caquetá	Valparaiso
64	Cauca	Almaguer
65	Cauca	Bolívar
66	Cauca	Buenos Aires
67	Cauca	Cajibío
68	Cauca	Caldono
69	Cauca	Caloto
70	Cauca	Corinto
71	Cauca	El Tambo
72	Cauca	La Sierra
73	Cauca	La Vega
74	Cauca	Morales
75	Cauca	Piendamó
76	Cauca	Rosas
77	Cauca	San Sebastián
78	Cauca	Santander de Quilichao
79	Cauca	Santa Rosa
80	Cauca	Timbío
81	Cauca	Toribío
82	Cesar	Aguachica
83	Cesar	Agustín Codazzi
84	Cesar	Astrea
85	Cesar	Becerril
86	Cesar	El Copey
87	Cesar	La Jagua de Ibirico

	Departamento	Municipio
88	Cesar	Manaure
89	Cesar	Pailitas
90	Cesar	La Paz
91	Cesar	San Diego
92	Cundinamarca	Caparrapi
93	Cundinamarca	Fosca
94	Cundinamarca	Guayabetal
95	Cundinamarca	La Palma
96	Cundinamarca	La Peña
97	Cundinamarca	Medina
98	Cundinamarca	Pasca
99	Cundinamarca	Silvania
100	Cundinamarca	Tocaima
101	Cundinamarca	Vergara
102	Cundinamarca	Viotá
103	Cundinamarca	Yacopí
104	Chocó	Juradó
105	Chocó	Unguía
106	Huila	Acevedo
107	Huila	Campoalegre
108	Huila	Colombia
109	Huila	Guadalupe
110	Huila	Hobo
111	Huila	Isnos
112	Huila	La Argentina
113	Huila	La Plata
114	Huila	Palestina
115	Huila	Pitalito
116	Huila	Saladoblanco
117	Huila	San Agustín
118	Magdalena	Ciénaga
119	Magdalena	El Banco
120	Magdalena	Fundación
121	Magdalena	Plato
122	Meta	Castilla La Nueva
123	Meta	El Castillo
124	Meta	Granada

	Departamento	Municipio
125	Meta	Mesetas
126	Meta	La Macarena
127	Meta	Lejanías
128	Meta	San Juan de Arama
129	Meta	Vista Hermosa
130	Nariño	Ancuya
131	Nariño	El Rosario
132	Nariño	La Cruz
133	Nariño	Policarpa
134	Nariño	Ricaurte
135	Nariño	Samaniego
136	Nariño	San Pablo
137	N. de Santander	Abrego
138	N. de Santander	Cachira
139	N. de Santander	Chitaga
140	N. de Santander	Cucutilla
141	N. de Santander	Durania
142	N. de Santander	El Carmen
143	N. de Santander	El Zulia
144	N. de Santander	Hacarí
145	N. de Santander	Labateca
146	N. de Santander	La Playa
147	N. De Santander	Ocaña
148	N. de Santander	Salazar
149	N. De Santander	San Calixto
150	N. de Santander	Santiago
151	N. de Santander	Silos
152	N. de Santander	Teorama
153	N. de Santander	Tibú
154	N. de Santander	Toledo
155	Santander	Aguada
156	Santander	Albanía
157	Santander	Aratoca
158	Santander	Betulia
159	Santander	Bolívar
160	Santander	Carcasi
161	Santander	Cerrito

	Departamento	Municipio
162	Santander	Charta
163	Santander	Cimitarra
164	Santander	El Playón
165	Santander	Enciso
166	Santander	Florián
167	Santander	Floridablanca
168	Santander	Guepsa
169	Santander	Landázuri
170	Santander	La Paz
171	Santander	Lebrija
172	Santander	Mogotes
173	Santander	Puerto Parra
174	Santander	Puerto Wilches
175	Santander	Rionegro
176	Santander	Sabana de Torres
177	Santander	San Vicente de Chucurí
178	Santander	Simacota
179	Santander	Suaita
180	Santander	Sucre
181	Santander	Tona
182	Santander	Vélez
183	Sucre	Coloso
184	Sucre	Ovejas
185	Tolima	Ataco
186	Tolima	Chaparral
187	Tolima	Fresno
188	Tolima	Natagaima
189	Tolima	Planadas
190	Tolima	Rioblanco
191	Tolima	Rovira
192	Tolima	San Antonio
193	Valle del Cauca	El Cerrito
194	Valle del Cauca	Ginebra
195	Arauca	Araucuita
196	Arauca	Cravo Norte
197	Arauca	Saravena
198	Arauca	Tame

	Departamento	Municipio
199	Casanare	Mani
200	Casanare	Nunchia
201	Casanare	Orocué
202	Casanare	Paz de Ariporo
203	Casanare	Pore
204	Casanare	Recetor
205	Casanare	Sabanalarga
206	Casanare	Tamará
207	Casanare	Tauramena
208	Casanare	Villanueva
209	Putumayo	Puerto Asís

La lista anterior se obtuvo sobre una base de 887 municipios que cuentan con la información requerida para los índices de gobernabilidad y de violencia descritos en el Anexo C. Luego de ordenar, de menor a mayor los municipios con un índice de gobernabilidad inferior al promedio, y de mayor a menor los municipios con un índice de violencia superior al promedio, se cotejaron ambos listados para identificar aquellos que aparecen en ambos. Se excluyeron las capitales de departamento por las razones expuestas en el Capítulo 14.

Entre los peor ubicados en ambos listados aparecen diez municipios cuyo grado de vulnerabilidad es extremo: Arauquita en Arauca, Fundación en Magdalena, El Playón en Santander, Teorama en Norte de Santander, Morales, La Vega, La Sierra y Cajibío en Cauca, Cartagena del Chairá en Caquetá, y Socotá en Boyacá.

Anexo E

Listado de autoridades locales consultadas

1. Adalberto Mercado, Alcalde de Sabanalarga, Atlántico
2. Adalberto Ballesteros, Alcalde de Cabuyaro, Meta
3. Adriana Sarria, Alcaldesa de Fuente de Oro, Meta
4. Agustín Santacruz, Concejal de Puerto Asís, Putumayo
5. Aimer Cruz Rojas, Alcalde de Albania, Caquetá
6. Alberth José Rodríguez Luján, Alcalde de Segovia, Antioquia
7. Alberto Salazar, Alcalde de Rosas, Cauca
8. Aldemar Fajardo Ramírez, Alcalde de Cartagena del Chairá, Caquetá
9. Aldemar Penagos, Alcalde de Montañita, Caquetá
10. Alejandro Soto, Consejo Provincial Oriente Antioqueño
11. Alex Henao, Alcaldía de la Unión, Antioquia
12. Alfredo Almeida, Alcalde de Ipiales, Nariño
13. Alfredo Roncancio, Alcalde de Supía, Caldas
14. Alonso Gavino, Concejo municipal Sonsón, Antioquia
15. Alonso Tobón, Asamblea Departamental, Antioquia
16. Álvaro Álvarez Encizo, Alcalde de Nariño, Nariño
17. Álvaro Guisao, Gobernación de Antioquia
18. Álvaro Emilio Bucheli Herrera, Alcalde de Cumbal, Nariño
19. Álvaro Ramírez, Constituyente Floridablanca, Santander
20. Amelia Mardach Seba, Alcaldesa de Zambrano, Bolívar
21. América Millares, Oficina de Paz, Gobernación de Santander
22. Ana Belén Rueda, Asamblea Constituyente Floridablanca, Santander
23. Ana de Jesús Villa Medina, Alcaldesa de Nátaga, Huila
24. Ana Elisa Ricardo Acosta, Alcaldesa de Morelia, Caquetá
25. Ancízar Jiménez, Alcalde de La Vega, Cauca
26. Ángel Orlando Acosta, Alcalde de Cubarral, Meta
27. Aníbal Zuluaga, Consejo Provincial, Rionegro Antioquia
28. Antonio Gallego Henao, Alcaldía de Argelia, Antioquia
29. Antonio Ortiz Riascos, Alcalde de La Tola, Nariño
30. Antonio Puentes, Alcalde de Isnos, Huila
31. Arnulfo Mostacilla Carabalí, Alcalde de Miranda, Cauca
32. Asdrúbal Mauricio Gómez, Secretario de Gobierno de Cauca, Antioquia
33. Asín Díaz Díaz, Alcalde de Morales, Bolívar
34. Aurelio Ramírez Zúñiga, Alcalde de Timbiquí, Cauca
35. Augusto Restrepo, Consejo Provincial, San Vicente, Antioquia
36. Beatriz H. Valencia, Alcaldesa de San Juan Nepomuceno, Bolívar
37. Bellisario Tao Useche, Alcalde de San Antonio, Tolima
38. Blanca Quijano, Secretaria de Educación municipio de Puerto Asís, Putumayo
39. Bolívar López, Alcalde de Milán, Caquetá
40. Candelario Salas Bocanegra, Alcalde de Simiti, Bolívar
41. Carlos Díaz Redondo, Alcalde de Cartagena, Bolívar
42. Carlos Iván González, Alcalde de Leiva, Nariño
43. Carlos Mario Geroldo, Constituyente Tarso, Antioquia
44. Carlos Mejía, Secretario General, Gobernación del Valle
45. Cecilia Correa, Secretaria de Planeación Departamental del Tolima
46. César Augusto Mayo, Alcalde de Mutatá, Antioquia
47. César Augusto Robayo, Alcalde de Restrepo, Meta
48. Claudio Gómez, Alcalde de Campo la Cruz, Atlántico
49. Clodomiro Rivera, Alcalde de Garzón, Huila
50. Darío Echeverri, Director Oficina de Paz y Convivencia Barrancabermeja, Santander
51. Darío García Ospina, Alcaldía de Rionegro
52. Darío Rodríguez, Personería de Barrancabermeja, Santander
53. David Lazada Losada, Alcalde de Planadas, Tolima
54. Delmar Augusto Burgos, Alcalde de Santa Rosa, Bolívar

55. Diego Fernando Duque, Alcalde de Popayán, Cauca
56. Domingo Quiñónez, Alcalde de Magui, Nariño
57. Ecceomo Forero, Alcalde de Roncesvalles, Tolima
58. Edgar Eladio Giraldo Morales, Alcalde de San Rafael, Antioquia
59. Edgar Iván Ramos Torres, Alcalde de Jambaló, Cauca
60. Edgar León Londoño, Asesor Planeación de la Gobernación de Tolima
61. Edilberto Arévalo Montesino, Alcalde de Mompóx, Bolívar
62. Eduardo Alvarado, Alcalde de Pasto, Nariño
63. Eduardo Bermúdez, Oficina de Desarrollo Comunitario de Caloto, Cauca
64. Eduardo Mahecha Reyes, Secretario de Salud alcaldía de Teruel, Huila
65. Efrén Antonio Gil, Alcalde de Campamento, Antioquia
66. Egidio Valederrama, Alcalde de Guadalupe, Antioquia
67. Elías Jansa Vásquez, Alcalde de Puerto Wilches, Santander
68. Elsa Gladis Cifuentes, Gobernadora de Risaralda
69. Emiliano Perea Córdoba, Alcalde de Vigía del Fuerte, Antioquia
70. Eugenio Prieto, Gobernador de Antioquia
71. Euler Aldemar Martínez Rodríguez, Alcalde de Guachucal, Nariño
72. Ever Antonio Rojas Rico, Alcalde de Rioblanco, Tolima
73. Ezequiel Jiménez, Consejo Municipal, Sonsón, Antioquia
74. Ezequiel Rodríguez, Alcalde de San Pablo, Bolívar
75. Fabio Trujillo, Secretario Departamental de Agricultura, Nariño
76. Fabio Villa, Federación Nacional de Concejos
77. Farith Gómez Rubiano, Alcalde de Tello, Huila
78. Fátima Patiño Rivera, Secretario de Salud Alcaldía de Caucasia, Antioquia
79. Florentino Tandioy Gaviria, Alcalde de Santiago, Putumayo
80. Floro Alberto Tunubalá Paja, Gobernador del Cauca
81. Flover Edmundo Meza Sevillano, Alcalde de Valle del Guamuez, Putumayo
82. Francisco Antonio Lucumí Lara, Alcalde de Padilla, Cauca
83. Francisco Javier Gálvez, Alcalde de Tuluá, Valle del Cauca
84. Francisco Manotas, Alcalde de Ponedera, Atlántico
85. Freddy Díaz Gutiérrez, Alcalde de El Dorado, Meta
86. Gabriel Pavi, Alcalde de Toribío, Cauca
87. Garibaldi Marchena, Alcalde de Cicuco, Bolívar
88. Gerardo Hernandez, Alcalde de Iles, Nariño
89. Gerardo Montoya, Gobernación del Tolima
90. Gerardo Mosquera, Alcalde de Francisco Pizarro, Cauca
91. Germán Calderón Calderón, Alcalde de Pitalito, Huila
92. Germán Villegas Villegas, Gobernador del Valle del Cauca
93. Gilberto Cadavid, Concejal Sonsón, Antioquia
94. Gilma Grajales Cortés, Alcaldía de Sonsón, Antioquia
95. Gilma Mantilla, Directora Salud Pública, Alcaldía de Bogotá, Secretaria Distrital de Salud
96. Gladys Helena Girón, Personera Municipal, San Luis, Antioquia
97. Gonzalo Botero Maya, Alcalde de Magangué, Bolívar
98. Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez, Gobernador del Tolima
99. Guillermo León Peláez Arias, Alcalde de Cocorná, Antioquia
100. Guillermo Zapata, Gobernación de Antioquia
101. Gustavo Adolfo Arango, Asamblea constituyente la Pintada, Antioquia
102. Harold Mauricio Casas, Alcalde de Páez, Cauca
103. Héctor Darío Velazco, Alcalde de El Bagre, Antioquia
104. Héctor Javier Osorio Botello, Alcalde de Neiva, Huila
105. Herbey Rodrigo Ordóñez Muñoz, Alcalde de San Sebastián, Cauca
106. Henry Beltrán Díaz, Alcalde de Lejanías, Meta
107. Henry Usuriaga, Programa Colombia Joven Villarrica, Cauca
108. Hermójenes Obando, Alcalde de Sotará, Cauca
109. Hernán Vargas, Alcalde de Palermo, Huila
110. Hernando Chindoy, Gobernador resguardo indígena de Aponte, el Tablón de Gómez, Nariño
111. Hernando Duque, Alcalde de Santa Lucía, Atlántico
112. Hernando Martínez, Alcalde de San Luis, Antioquia
113. Hernando Rafael Montes, Alcalde de Altos del Rosario, Bolívar
114. Huber Hernandez, Alcalde de Paujil, Caquetá
115. Hugo Acero, Subsecretario Convivencia y seguridad ciudadana, Alcaldía Bogotá

116. Hugo Adrián Corrales Gallego, Alcalde de Puerto Caicedo, Putumayo
117. Hugo Barrera Gómez, Alcalde de Cáceres, Antioquia
118. Humberto de Jesús López, Alcalde de Florida, Valle del Cauca
119. Humberto Caiafa Rivas, Alcalde de Barranquilla, Atlántico
120. Ignacio Becerra Álvarez, Alcalde de Córdoba, Bolívar
121. Irne Antonio Rojas Duarte, Alcalde de Acevedo, Huila
122. Isaac Vázquez, Alcalde de Luruaco, Atlántico
123. Iván Agustín Santacruz, Alcalde de La Florida, Nariño
124. Iván Darío Castaño, Alcaldía de Granada, Cundinamarca
125. Iván Gerardo Guerrero Guevara, Gobernador de Putumayo
126. Iván Moreno, Alcalde de Bucaramanga, Santander
127. Jaime Mosquera Borja, Alcalde de Buenaventura, Valle del Cauca
128. Jaime Ospina Galindo, Alcalde de Chaparral, Tolima
129. Jair García, Consejo Provincial, Nariño, Antioquia
130. Jairo Agudelo Flórez, Alcalde (e) de Puerto Caicedo, Putumayo
131. Jairo Alberto Saenz Londoño, Secretario de Salud, Alcaldía de Armenia
132. Jairo Antonio Correa Muñoz, Alcalde de Dabeiba, Antioquia
133. Javier Delgado, Secretario Privado Gobernación de Nariño
134. Javier Rodríguez, Alcalde de Sabanagrande, Atlántico
135. Jesús Antonio Álvarez Mora, Alcalde de La Plata, Huila
136. Jhon Maro Rodríguez, Alcalde de Cali, Valle del Cauca
137. Jhon Jairo Bohórquez, Alcalde de Buga, Valle del Cauca
138. Joaquín Emilio García, Alcalde de San Agustín, Huila
139. John Fredy Orozco, Alcalde (e) de Valdivia, Antioquia
140. John Jairo Bohórquez, Alcalde de Buga, Valle del Cauca
140. Jorge Enrique Díaz, Alcalde de San Juanito, Meta
142. Jorge Enrique León, dap, Alcaldía de Bogotá
143. Jorge Hernando Clavijo, Alcaldía de la Unión, Nariño
144. Jorge Hernando Naranjo, Alcaldía de la Unión, Nariño
145. Jorge Miguel Daise, Alcalde de Achi, Bolívar
146. Jorge Orlando Gutiérrez, Alcalde de Ituango, Antioquia
147. Jorge Portocarrero, Asesor del Alcalde de Santa Bárbara, Cauca
148. José Aubrello Zamora, Alcalde de Puerto Guzmán, Putumayo
149. José Dariel Cardona Ciro, Alcalde de San Francisco, Antioquia
150. José Demetrio Galindez, Alcalde de Patía, Cauca
151. José Gómez Villamizar, Gobernador de Santander
152. José Humberto Quiroga, Consejero Indígena, Huila
153. José Juventino Gutiérrez Ñiustes, Alcalde de Ortega, Tolima
154. José Luis Usaga, Alcalde de Peque, Antioquia
155. José Mendoza, Alcalde de Repelón, Atlántico
156. José Perdomo, Alcalde de Baraya, Huila
157. Juan Alcides Santael la G., Gobernador del Norte de Santander
158. Juan Carlos Ortiz, Alcalde de Rivera, Huila
159. Juan Carlos Restrepo, Director Departamento Admón. de Planeación, Bolívar
160. Juan de Dios Martínez, Alcalde de Sucre, Cauca
161. Juan De Jesús Cárdenas Chávez, Gobernador del Huila
162. Juan E. Cortés, Alcalde de Tumaco, Nariño
163. Julio Barba, Secretaria de Salud Barrancabermeja, Santander
164. Julio César Ardila, Alcalde de Barrancabermeja, Santander
165. Julio Humberto Pozos Melo, Supervisor de educación para el municipio de Puerto Asís, Putumayo
166. Laura Gilma Moreno, Alcaldesa de El Castillo, Meta
167. Leandro Vargas González, Alcalde de Teruel, Huila
168. León Jairo Usma, Concejo Pueblo Rico, Antioquia
169. Leonardo Padilla Pinto, Asamblea Constituyente Mogotes, Santander
170. Leonel Meneses Dorado, Alcalde de Argelia, Cauca
171. Leonel Meneses, Alcalde de Argelia, Cauca
172. Libardo Peña Trujillo, Alcalde de Gigante, Huila
173. Liliana Escobar, Secretaria de Medio Ambiente, Gobernación de Antioquia
174. Lucas Díaz Vives, Alcalde de Barranco de Loba, Bolívar
175. Luis Alfonso Arias, Gobernador de Caldas
176. Luis Alfredo Jaramillo, Alcalde de Policarpa, Nariño
177. Luis Antonio Motta, Alcalde de Campo Alegre, Huila
178. Luis Argirio Manco Usuga, Alcalde de Giraldo, Antioquia
179. Luis Carlos Becerra, Alcalde de Valparaiso, Caquetá
180. Luis Carlos Torres, Gobernador del Meta

181. Luis Colorado, Alcalde de Suárez, Cauca
182. Luis Daniel Vargas Sánchez, Gobernador de Bolívar
183. Luis Eduardo Díaz, Alcalde de San Martín, Meta
184. Luis Fernando Colorado Aponza, Alcalde de Suárez, Cauca
185. Luis Fernando Velásquez, Gobernador del Quindío
186. Luis Gómez Pimiento, Asesor del Secretario de Planeación
187. Luis Orlando Díaz, Asesor de Municipios del Norte del Cauca
188. Luis Pérez Gutiérrez, Alcalde de Medellín, Antioquia
189. Luis Roberto Ortiz Bravo, Alcalde de San Francisco, Putumayo
190. Luis Suaza Maldonado, Alcalde de Colombia, Huila
191. Luis Torrenegra, Alcalde de Manatí, Atlántico
192. Luz Amparo Martínez, Directora Calidad de la educación, Secretaria de educación de Bogotá
193. Luz María Zapata Londoño, Gobernación de Antioquia
194. Manuel Alzate Restrepo, Alcalde de Puerto Asís, Putumayo
195. Manuel Guillermo Mora, Alcalde de Cúcuta, Norte de Santander
196. Manuel Hurtado Mosquera, Concejal Miranda, Cauca
197. María Ángela Barrera, Consejo Provincial de Oriente, Antioquia
198. María Edis Dinás, Alcaldesa de Villa Rica-Cauca
199. María Eugenia Pérez Cardona, Consejo de Planeación Neiva, Huila
200. María Fernanda Solano A., Personería Municipal, Tello, Huila
201. María Quiñónez, Consultiva Departamental para Comunidades Negras, Nariño
202. Mario Botache Sandoval, Alcalde de Solano, Caquetá
203. Mario Londoño Arcila, Alcalde de Armenia
204. Marlen Alvarado, Alcaldesa de Cumaral, Meta
205. Martha Elena Bedoya, Alcaldesa de Pereira
206. Martín de la Cruz, Alcalde de Valle del Guamez, Putumayo
207. Martín Tenganá, Alcalde de Aldana, Nariño
208. Melquisedec Achury Gómez, Alcalde de Isnos, Huila
209. Merly Fonseca Restrepo, Alcaldesa de Arenal, Bolívar
210. Miguel Ángel Gómez, Alcalde de Tarazá, Antioquia
211. Miguel Alirio Rocero, Alcalde de Orito, Putumayo
212. Miguel Antonio Ospina, Alcalde de La Argentina, Huila
213. Miguel Floriano, Alcalde de Guadalupe, Huila
214. Milton Bravo Rojas, Alcalde de Villa Garzón, Putumayo
215. Mónica Arias, Secretaria de Salud, Alcaldía de Pereira, Risaralda
216. Néstor Eugenio Ramírez, Alcalde de Manizales, Caldas
217. Néstor León Ramírez, Alcalde de San Vicente del Caguán, Caquetá
218. Néstor Montoya Blandón, Concejal de Sonsón
219. Néstor Pastor Franco, Alcalde de Belén de los Andaquíes, Caquetá
220. Nidia Gutiérrez, Secretaria de Planeación, Caquetá
221. Nubia Henao García, Alcaldesa de Granada, Meta
222. Odilia Castañeda Díaz, Secretaria de Desarrollo, Nariño, Antioquia
223. Olga Benavides, Secretaria de Salud, Alcaldía de Pasto
224. Oliva Olivella, Secretaria de Gobierno, Barrancabermeja
225. Omar López, Alcalde de Villavicencio, Meta
226. Omar Ospino Gutiérrez, Alcalde de Calamar, Bolívar
227. Omar Varón, Alcalde de El Doncello, Caquetá
228. Orlando Fuentes Sanguinetti, Alcalde de Cantagallo, Bolívar
229. Orlando Osorio, Consejo municipal, Sonsón
230. Oscar Bolaños, Alcalde de Puerto Gaitán, Meta
231. Oscar marino, Alcalde de Solita, Caquetá
232. Otomar J. Lascarro, Alcalde de El Carmen de Bolívar, Bolívar
233. Otoniel Paz Eraso, Alcalde de Santa Bárbara, Nariño
234. Pablo Adriano Muñoz Parra, Gobernador de Caquetá
235. Pablo Rodríguez, Alcalde de Olaya Herrera, Nariño
236. Parmenio Cuéllar Bastidas, Gobernador de Nariño
237. Paula Carrillo, Secretaría de Educación, Alcaldía de Bogotá
238. Pedro Dorado, Alcalde de Samaniego, Nariño
239. Pedro Isaac Lang, Presidente jac Barrio el Carmén Cáceres, Antioquia
240. Pedro José Moreno, Miembro de la jac Barrio el Carmen Cáceres, Antioquia
241. Pablo Rodríguez, Alcalde de Olaya Herrera, Nariño
242. Plutarco Sandoval, Alcalde de Buenos Aires, Cauca
243. Ramón Antonio Lema Hurtado, Alcalde de Betulia, Antioquia
244. Raúl Delgado, Alcalde de Pasto, Nariño

245. Ricardo Alfredo Cifuentes, Alcalde de Santander de Quilichao, Cauca
246. Ricardo Lentino Brieva, Alcalde de San Jacinto, Bolívar
247. Rigoberto Sánchez Tamayo, Alcalde de Algeciras, Huila
248. Roberto Monterrosa, Vice secretario departamental del Interior, Atlántico
249. Roberto Padilla, Alcalde de Usiacurí, Atlántico
250. Rocío Pineda, Oficina dih, Gobernación de Antioquia
251. Rodrigo Ordóñez, Alcalde de San Sebastián, Cauca
252. Rubén Darío Andrade Hoyos, Alcalde de Rovira, Tolima
253. Saúl Rodríguez, Alcalde de Yondó, Antioquia
254. Sigfredo Núñez Machuca, Alcalde de El Peñón, Bolívar
255. Tatiana Serrato, Secretaria de Gobierno departamental, Gobernación del Huila
256. Ventura Díaz Mejía, Gobernador del Atlántico
257. Víctor Polo, Alcalde de Suan, Atlántico
258. Viverlis de la Hoz Mercado, Alcaldesa de Arroyo Hondo, Bolívar
259. William Lapoto, Constituyente Tarso, Antioquia
260. Wilmar González Cruz, Alcalde de Dagua, Valle del Cauca
261. Yecenia Man Gomez, Consejo Don Matías, Antioquia

Anexo F

Guía de la página web

<http://www.pnud.org.co/indh2003>

La página web del proceso del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003, “Entender para cambiar las raíces locales del conflicto” (indh, 2003), ofrece a sus visitantes la posibilidad de acercarse a una novedosa mirada sobre el conflicto colombiano a través del desarrollo humano. El indh 2003, sobre la base del Informe *El conflicto: callejón con salida*, significa una novedad en la medida en que es una herramienta interactiva que cuenta con múltiples recursos, y cuyo objetivo es constituirse en el punto de referencia obligado acerca del conflicto armado en Colombia.

¿Qué encuentro?

En su recorrido por www.pnud.org.co/indh2003, usted podrá tener acceso a:



En nuestra página web podrá recorrer cada uno de los capítulos del INDH 2003, enriquecidos con recursos como foros, enlaces y documentos especializados



Puede inscribir su correo electrónico para recibir información sobre las últimas actualizaciones de la web del INDH 2003.



Encuentre información sobre los integrantes de los diferentes comités del INDH 2003 de su ciudad o región



Manténgase informado sobre las últimas noticias del proceso del INDH 2003



- El indh 2003 completo y por capítulos, con recursos adicionales (organizados por los temas del Informe) como documentos asociados, textos inéditos, buenas prácticas, enlaces, foros y contactos.

- Los detalles sobre el proceso de consulta y elaboración del indh 2003, su equipo coordinador, sus comités, su red de corresponsales en todo el país, sus interlocutores, contactos y enlaces.

- Los materiales de difusión diseñados especialmente para divulgar la experiencia integral del indh 2003.

- Las últimas noticias y los más importantes eventos del proceso del indh 2003, así como los boletines de prensa que elabora el equipo del indh 2003.

- Los documentos relacionados con el conflicto armado y la violencia en Colombia, entendidos como los factores clave en la reflexión acerca de la realidad del país y sus obstáculos y posibilidades para alcanzar el desarrollo humano.

- Los informes nacionales y mundiales, y otros documentos para entender las dimensiones teóricas y prácticas sobre las cuales se fundamenta el paradigma del desarrollo humano, así como su evolución y la forma como se han desarrollado indicadores para medirlo.

En constante actualización, esta página web pretende convertir el indh 2003 en un punto de referencia a la hora de acercarse de manera novedosa al conflicto armado en Colombia, observado esta vez desde la perspectiva del desarrollo humano.

Están disponibles para descargar los más actualizados artículos y documentos relacionados con los capítulos del INDH 2003 y en general, con el desarrollo humano, el conflicto armado y la violencia en Colombia.

La página como herramienta para participar en la construcción de la paz

Al navegar por nuestra página web usted podrá formar parte de la comunidad del Informe 2003:

- Accediendo a los boletines y noticias en constante actualización.

- Inscribiendo su dirección electrónica en nuestra base de datos, para empezar a recibir información general y especializada del indh.

- Vinculando su institución a través del diálogo, difusión y apropiación de las propuestas del indh.

- Participando en los foros, organizados de acuerdo a los temas tratados en los diferentes capítulos del indh.

- Haciendo parte de los eventos de difusión del indh 2003

- Solicitando información en su área de interés.

Sean todos bienvenidos a formar parte de esta comunidad.

Glosario de abreviaturas

- accu: Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá
aid: Agency for International Development
ama: Asociación de Municipios del Alto Ariari
Anapo: Alianza Popular Nacional
Ancol: Agencia de Noticias Colombianas
Andas: Asociación Nacional de Ayuda Solidaria
Anmucic: Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia
Anuc: Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
Asdi: Agencia Sueca de Desarrollo Internacional
Asfades: Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos
atpdea. Ley de preferencia comercial andina para la erradicación der narcóticos
auc: Autodefensas Unidas de Colombia
bid: Banco Interamericano de Desarrollo
cae: Centro de Atención Especializada
ccn: Comisión de Conciliación Nacional
cdr: Centro de Desarrollo Rural
ce: Comisión Europea
Ceja: Centro Editorial Javeriano
Cicad: Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas
cicr: Comité Internacional de la Cruz Roja
cif: Certificado de incentivo forestal
cne: Consejo Nacional de Estupeficientes
Cocce: Comando Central del eIn
Coda: Comité Operativo para la Dejación de Armas
Codhes: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
Coeducar: Programa Presidencial Colombia Joven
Conase: Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y Demás Atentados contra la Libertad Personal
Conpes: Consejo Nacional de Política Económica y Social
Convivir: Cooperativas de Convivencia y Seguridad Ciudadana
Cops: Oficina de servicios policiales orientados a la comunidad (Cops, por sus sigla en inglés)
Crece: Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales
Crer: Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos
cri: Cruz Roja Internacional
cti: Cuerpo Técnico de Investigación
cut: Central Unitaria de Trabajadores
Dane: Departamento Administrativo Nacional de Estadística
das: Departamento Administrativo de Seguridad
ddr: Programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración de ex Combatientes del pnuod-oim.
dea: Drug Enforcement Agency
desc: Derechos económicos, sociales y culturales
dgr: Dirección General de Reinserción
Dian: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
dih: Derecho internacional humanitario
dijin: Dirección Central de Policía Judicial
dp: Defensoría del Pueblo
Ecopetrol: Compañía Colombiana de Petróleos
eIn: Ejército de Liberación Nacional
epl: Ejército Popular de Liberación
erg: Ejército Revolucionario Guevarista
erp: Ejército Revolucionario del Pueblo
Faep: Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera
Farc-ep: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
fcpa: Foreign Corrupt Practices Act
Fenacon: Federación Nacional de Concejales
Fenalco: Federación Nacional de Comerciantes
Fensoagro: Federación Nacional Sindical Agraria
Fensuagro: Federación Nacional Sindical Unitaria Agraria
ff aa: Fuerzas Armadas

- ff mm: Fuerzas Militares
fgn: Fiscalía General de la Nación
Finagro: Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
fip: Fondo de Inversión para la Paz
fip: Fundación Ideas para la Paz
fnr: Fondo Nacional de Regalías
Fomypyme: Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas
Fondelibertad: Fondo para la Defensa de la Libertad Personal del Ministerio de Defensa
Fundae: Fundación para la Aplicación y Enseñanza de las Ciencias
Funsarep: Fundación Santa Rita para la Educación y Promoción
G 7: Grupo de los siete países más industrializados: Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, Estados Unidos. Llamado G 8 desde que se incorporó Rusia.
Gafi: Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales (en inglés fatf: Financial Action Task Force on Money Laundering)
Gafic: Grupo de Acción Financiera del Caribe
Gafisud: Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Activos
Gaula: Grupo de Acción Unificada por la Libertad Personal
icbf: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
icfes: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
icr: Incentivo de capitalización rural
Idepaz: Fundación Ideas para la Paz
igac: Instituto Geográfico Agustín Codazzi
iica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
iid: Índice de intensidad del desplazamiento
Incora: Instituto Colombiano de Reforma Agraria
indh: Informe Nacional de Desarrollo Humano
inmlcf: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Inravisión: Instituto Nacional de Radio y Televisión
Inurbe: Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana
ipa: International Peace Academy
ipd: Índice de presión del desplazamiento por departamento
ips: Instituciones prestadoras de servicios de salud
ira: Iniciativa Regional Andina
M-19: Movimiento 19 de Abril
masc: Mecanismos alternativos de solución de conflictos
men: Ministerio de Educación Nacional
Mencoldes: Fundación Menonita para el Desarrollo
Misma: Sistema del manejo de información para la acción de minas antipersona de la Vicepresidencia de la República
ocde: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
oea: Organización de Estados Iberoamericanos
ofp: Organización Femenina Popular
oia: Organización Indígena de Antioquia
oim: Organización Internacional de Migraciones
oit: Organización Internacional del Trabajo
onu: Organización de Naciones Unidas
Pademer: Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural
padh: Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa
pcc: Partido Comunista de Colombia
pdpmm: Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena medio
peace: Poverty Eradication and Community Empowerment Program
Peir: Proyectos institucionales de educación rural
pgn: Procuraduría General de la Nación
pib: Producto interno bruto
pnr: Plan Nacional de Rehabilitación
pnud: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
prdp: Programas regionales de desarrollo y paz
Prodepaz: Red de programas regionales de desarrollo y paz
Proexport: Promoción comercial de las exportaciones no tradicionales colombianas
rcn: Radio Cadena Nacional
Redepaz: Red Nacional de Iniciativas contra la Guerra y por la Paz
ros: Reporte de operaciones sospechosas
rss: Red de Solidaridad Social
sat: Sistema de Atención Tutorial
sat: Sistema de alerta temprana
Sena: Servicio Nacional de Aprendizaje
sep: Sistema de seguridad y justicia penal
Siac: Special Immigration Appeals Commission
Sintagro: Sindicato de Trabajadores Agropecuarios de Antioquia

Sintrabanano: Sindicato de Trabajadores Bananeros

Sintrainagro: Sindicato de Trabajadores de la Industria

Sisbén: Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales

sisd: Sistema de Indicadores Sociodemográficos

sur: Sistema Único de Registro de la Red de Solidaridad Social

Telecom: Empresa Nacional de Telecomunicaciones

uiaf: Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero

uif: Unidades de Inteligencia Financiera

Umata: Unidad de asistencia técnica agropecuaria

unodc: United Nations Office on Drugs and Crime

undp: United Nations Development Programme

unfpa: Fondo de Población de las Naciones Unidas

Unicef: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

up: Unión Patriótica

urss: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

usaid: United States Agency for International Development

uso: Unión Sindical Obrera

Uxo's: Explosión de artefactos abandonados (por su sigla en inglés)

Vallenpaz: Corporación para el Desarrollo y Paz del Valle

Índice general

Seamos realistas, ¡pidamos lo imposible!	9
<i>Alfredo Witschi-Cestari</i>	
Una sola mano no aplaude	10
<i>Olof Skoog</i>	
El desarrollo humano, una opción inaplazable	11
<i>Carolina Barco</i>	
Agradecimientos	12
Introducción	13
Guía del lector	16
Primera Parte. El conflicto	
Capítulo 1. Orígenes: guerra en la periferia	18
Capítulo 2. Expansión: la guerra en las regiones	46
Capítulo 3. Degradación: una guerra de perdedores	78
Segunda Parte. Conflicto y desarrollo humano	
Capítulo 4. Daños al desarrollo: las opciones truncadas	96
Capítulo 5. Las víctimas: una guerra injusta	116
Capítulo 6. El desarrollo humano: salida del callejón	138
Tercer Parte. Una estrategia integral	
Capítulo 7. Cuidar a la gente: seguridad ciudadana y justicia	150
Capítulo 8. Humanizar la guerra mientras dure	190
Capítulo 9. Atender a las víctimas: retorno, reparación y reconciliación	212

Capítulo 10. Deshacer los ejércitos: la desvinculación de combatientes	232
Capítulo 11. Para no ir a la guerra: prevención del reclutamiento	260
Capítulo 12. Desfinanciar la guerra: blindaje de rentas	282
Capítulo 13. Desnarcotizar el conflicto: la lucha contra la droga	302
Capítulo 14. Gobiernos para la paz: el papel de lo local	320
Capítulo 15. Gestión de conflictos locales: un Estado activo e imparcial	344
Capítulo 16. Redescubrir la política: votos en vez de balas	370
Capítulo 17. Pactar la paz: implicaciones para una negociación	394

Cuarta Parte. Los otros actores

Capítulo 18. Cambiar los imaginarios: educación y medios de comunicación	416
Capítulo 19. La cosa es con todos: sociedad civil y comunidad internacional	444
Epílogo. El camino por delante	471

Anexos

A. Lecturas sugeridas complementarias sobre el conflicto armado en Colombia	473
B. Estadísticas básicas de desarrollo humano	479
C. Notas técnicas	485
D. Lista de municipios vulnerables	488
E. Relación de autoridades locales consultadas	492
F. Guía de la página web	497
Glosario de abreviaturas	499

Índice de recuadros

1.1 Voces de emancipación	26
<i>Alfredo Molano y Constanza Ramírez</i>	
1.2 Un país sin clase gobernante	33
<i>Marco Palacios</i>	
1.3 Queremos una paz sin hambre y sin represión	37
<i>Manuel Marulanda Vélez</i>	
2.1 Los escenarios de la violencia	64
<i>Fernán González SJ</i>	
2.2 Guerrilla y administración de justicia	69
<i>Comandante Jairo Martínez de las Farc</i>	
3.1 Las nuevas guerras	89
<i>Mary Kaldor</i>	
3.2 Dos casos de terror	92
4.1 Radiografía de un país	101
<i>Álvaro Uribe Vélez</i>	
4.2 Las cifras sobre violencia deben mirarse con cautela	104
4.3 Un conflicto con mucho impacto	106
<i>Saúl Franco</i>	
4.4 Pistas para construir un país	112
<i>Gustavo Wilches</i>	
5.1 Cerca de 130.000 minas antipersonal en Colombia	124
<i>Observatorio de Minas - Vicepresidencia de la República</i>	
5.2 Conflicto en el Chocó. Talanquera nada pacífica	129
<i>Luis Carlos Osorio</i>	
5.3 La cultura más allá de la guerra	132
<i>Abadio Green</i>	
5.4 Mujeres que sufren el conflicto	135
<i>Mesa de trabajo Mujeres en Conflicto</i>	

7.1 Tendencias actuales de policía	158
<i>Hugo Frühling</i>	
7.2 Corrupción y compras militares en otras partes del mundo	166
<i>Transparencia Internacional e INDH 2003</i>	
7.3 Legislación antiterrorista	170
<i>INDH 2003</i>	
7.4 Visiones alternativas de la seguridad: hablan tres líderes	174
<i>Martha Lucia Ramirez, Antanas Mockus y Enrique Peñalosa</i>	
8.1 La ONU y los derechos humanos: 27 recomendaciones para Colombia	194
<i>Michael Frühlingh</i>	
8.2 Un secuestrado que el río no se llevó	201
<i>Camilo Gómez</i>	
8.3 Con la fe del carbonero y el valor de la palabra	209
<i>Fabio Ariel Cardozo</i>	
9.1 Lo que detiene la guerra	220
<i>Harrieth Hidalgo</i>	
9.2 Los desplazados: otras voces, otros destinos	224
<i>María Teresa Muñoz</i>	
9.3 Urgencia de resolver crisis humanitaria	230
<i>Luis Alfonso Hoyos</i>	
10.1 Cuando el corazón late al ritmo de un reinsertado	236
10.2 En el carrusel de la vida	239
10.3 Congo: desmovilización y desarme informales	246
<i>Raúl Rosende y Max Halty</i>	
10.4 Flor viva: una iniciativa de vida	250
10.5 Ruanda: experiencias de atención y reintegración	257
10.6 En comunidades indígenas del Cauca. Espacio de reencuentro	258
11.1 Testimonio de una niña desvinculada del conflicto	265
11.2 Víctimas de abuso sexual: espacios de silencio	268
11.3 Escuela nueva: niños en pos del café	271
<i>Mauricio Perfetti y Pablo Jaramillo</i>	

11.4 En Medellín empresarios comprometidos con oportunidades para jóvenes desvinculados	276
11.5 La música: semillero de paz	277
11.6 Reconstrucción del tejido social <i>Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado</i>	279
12.1 Firmas internacionales que aseguran secuestros <i>Pax Christi</i>	291
12.2 Organismos internacionales contra el lavado de activos	300
13.1 Guerra civil y drogas <i>Paul Collier</i>	306
13.2 La violencia: tribunal de la ilegalidad <i>Ibán de Rementería</i>	309
13.3 Reducción de daños en la demanda y en la oferta <i>Transnational Institute</i>	315
13.4 Recuperar la competitividad para el campo <i>Fabio Trujillo</i>	317
14.1 Alcaldes en medio del conflicto	325
14.2 Cauca: minga de gobernabilidad por un real Estado social de derecho <i>Floro Tunubalá</i>	330
14.3 No a la eutanasia de los municipios	336
14.4 Cinco experiencias de acción colectiva local y regional frente a la violencia	338
15.1 Significado del impuesto patrimonial a la tierra <i>Hernán Echavarría Olózaga</i>	356
15.2 En la selva amazónica: tierras de colonización y reserva	358
15.3 De enemigos a socios	363
15.4 La vida con dignidad <i>Francisco de Roux SJ</i>	366
16.1 Reforma política y paz <i>Fernando Londoño Hoyos</i>	374
16.2 Estados de excepción (conmoción interior) y límites a la protesta social <i>Comisión Colombiana de Juristas</i>	379

16.3 Por qué un Estado regional	390
<i>Jaime Castro</i>	
17.1 La democracia según las Farc	404
<i>Juan Guillermo Ferro y Graciela Uribe</i>	
17.2 Propuesta de Asamblea Nacional Constituyente	411
<i>Comisión de Personalidades</i>	
18.1 Un vivero para la reconciliación	422
<i>Gonzalo Agudelo</i>	
18.2 Educar para la diferencia	424
<i>Hernando Gómez Buendía</i>	
18.3 Dos golazos a los medios	435
18.4 La otra disputa	436
<i>Luis Fernando Barón Porras</i>	
18.5 El diálogo por Urabá	439
18.6 La dignidad y la intimidad ponen límites	440
19.1 Cuatro lecturas desde la sociedad civil:	449
<i>Rubiano, García-Peña, Fundación Ideas para la Paz, Garay</i>	
19.2 Laboratorios de paz: la apuesta de la Unión Europea a una solución no militarista al conflicto	461
<i>Nicola Bertolini</i>	
19.3 Política exterior colombiana frente a la paz y la guerra ¿Parte del mundo o aliado militar de una potencia?	463
<i>Luis Eduardo Garzón</i>	
19.4 Comunidad internacional y paz	465
<i>Augusto Ramírez Ocampo</i>	
19.5 Una agenda de cooperación para la paz de Colombia	468
<i>Ana Teresa Bernal y Antonio Sanguino</i>	

Índice de cuadros, gráficos y diagramas

Cuadro 2.1. Acciones de los grupos armados 1985-2002	53
Cuadro 2.2. Caracterización inicial de las regiones más afectadas por el conflicto	73
Cuadro 4.1 Índice de desarrollo humano e índice de desarrollo humano corregido por violencia en distintos países	102
Cuadro 4.2 Homicidios totales y homicidios por razón del conflicto, 1997-2002	105
Cuadro 4.3 Tasa de deserción escolar de municipios según presencia y tipo de actor armado	107
Cuadro 4. 4 Costos brutos del conflicto armado como porcentaje del PIB	107
Cuadro 4.5 IDH departamental corregido por violencia	108
Cuadro 4.6. Impacto de la violencia en la esperanza de vida (EV) y en el índice de desarrollo Humano (IDH) por departamentos (año 2000)	108
Cuadro 5.1 Homicidios en combate, según tres fuentes 1997-2002	119
Cuadro 5.2 Actos de violencia política contra las “bases de apoyo” de los grupos armados irregulares 1997-2002	120
Cuadro 5.3 Variación anual del número de actos de violencia política contra las “bases de apoyo” de los grupos armados irregulares 2000-2002 (porcentajes)	120
Cuadro 5.4 Masacres 1997-2002	121
Cuadro 5.5 Desapariciones forzadas 1997-2002	121
Cuadro 5.6 Número de personas desplazadas, por departamento de donde fueron expulsadas 2000-2002	121
Cuadro 5.7 Número de hogares desplazados, 2000-2002	122
Cuadro 5.8 Número y porcentaje de personas desplazadas, según modalidad de desplazamiento 2000-2002	122
Cuadro 5.9 Índice de intensidad del desplazamiento (IID) e índice de presión del desplazamiento (IPD) por departamento	123
Cuadro 5.10 Ataques a poblaciones 1997-2002	125

Cuadro 5.11 Número de víctimas de minas antipersona y UXO'S 1990-2002	126
Cuadro 5.12 Número de familias beneficiarias del componente de ayuda humanitaria del programa de atención integral a municipios afectados por la violencia política, de la RSS 1999-2002	126
Cuadro 5.13 Secuestros 1997-2002	126
Cuadro 5.14 Presuntos responsables de diversos actos de violencia política 2000-2002 (porcentajes)	127
Cuadro 5. 15 Responsables del desplazamiento forzado de personas. Diversos períodos, alrededor de 2000-2002 (porcentajes)	127
Cuadro 5.16 Homicidios políticos de sindicalistas 1999-2002	128
Cuadro 5.17 Homicidios y desapariciones forzadas de defensores de derechos humanos 1996-2002	128
Cuadro 5.18 Homicidios políticos de indígenas 1998-2002	131
Cuadro 5.19 Desapariciones forzadas de indígenas 1998-2002	131
Cuadro 5.20 Mujeres víctimas de muertes en combate, homicidios políticos por fuera de combate y desapariciones forzadas, según presuntos autores	136
Cuadro 5.21 Número de hogares desplazados por género de la jefatura de hogar 2001-2003	136
Cuadro 5.22 Índice de no degradación de la guerra 1997-2002	137
Cuadro 6.1 Dos estrategias frente al conflicto colombiano	143
Cuadro 6.2 Políticas públicas con incidencia directa sobre el conflicto armado	149
Cuadro 7.1 Manifestaciones de la falta de balance funcional en el SSJP	154
Cuadro 7.2 Presupuesto de entidades del sistema de seguridad y justicia penal (miles de millones de pesos corrientes)	161
Cuadro 7.3 Destinación del aporte de Estados Unidos al Plan Colombia (millones de dólares de 2001)	168
Cuadro 7.4 Crecimiento de la industria de vigilancia privada	184
Cuadro 9.1 Amenazados cubiertos por los programas de protección del Ministerio del Interior 2000-2002	217
Cuadro 9. 2 Ejecución de recursos de los programas de protección del Ministerio del Interior 2000-2002 (millones de pesos corrientes)	217

Cuadro 9. 3 Número de familias atendidas y recursos ejecutados en la atención humanitaria a víctimas de actos terroristas y tomas guerrilleras 1997-2002 (millones de pesos corrientes)	218
Cuadro 9.4. Recursos con que contaba la Red de Solidaridad Social a finales de 2002 para atender sus responsabilidades (miles de millones de pesos corrientes)	222
Cuadro 10.1 Flujograma de desmovilización y reinserción mayores de edad	242
Cuadro 10.2 Zonas de desvinculación de niños, niñas y jóvenes	252
Cuadro 10.3 Flujograma de desvinculación y reinserción—menores de edad	255
Cuadro 11.1 Zonas de reclutamiento procedencia de los niños(as) por departamentos	264
Cuadro 11.2 Haz paz: un nuevo enfoque de política	266
Cuadro 11. 3 Líneas y mecanismos de la política Haz Paz	267
Cuadro 11.4 Focalización de Jóvenes en Acción	275
Cuadro 12.1. Ingresos estimados de la guerrilla (millones de dólares anuales)	285
Cuadro 12.2 Autores de secuestro 2002	287
Cuadro 13.1 Evolución del área de cultivos de coca en Colombia, Perú y Bolivia Hectáreas	311
Cuadro 14.1 Distribución, según categoría, del gasto total en justicia seguridad y orden público del nivel municipal para 1998	327
Cuadro 14.2 Gastos en seguridad ciudadana y justicia en los municipios “vulnerables” (2001)	328
Cuadro 14.3 Municipios muy pequeños en algunos departamentos (2002)	329
Cuadro 14.4 Resumen de las competencias en el régimen especial para municipios vulnerables	333
Cuadro 16.1 Funciones de los partidos	383
Cuadro 16.2 Dos tipos de partido	385
Cuadro 17.1 Propuestas programáticas de los actores armados	406

Grafico 4.1 Los que más caen y los que más suben en ranking del IDH por violencia	103
Gráfico 4.2 Intensidad del conflicto y cultivos ilícitos	110
Grafico 4.3 Posibles efectos directos e indirectos del conflicto armado sobre el crecimiento económico	111
Gráfico 6.1 Un esquema del conflicto colombiano	142
Gráfico 7. 1 Mapa institucional del sistema	155
Gráfico 12.1 Secuestros en Colombia	286
Gráfico 12.2 Modalidades de secuestro 2002	286
Gráfico 12.3 Hurto de combustibles 1996-2000	294
Gráfico 13.1 Evolución del área de cultivos de coca en Colombia	311
Gráfica 14.1 Población en los municipios vulnerables	328
Gráfico 15.1 Agricultura y pastos: usos y vocación (millones de hectáreas)	349
Gráfico 15.2 Porcentaje del área sembrada según tamaño de finca	349
Gráfico 17.1 Pato-conejo	398
Diagrama 13.1. Diamante en la industria ilegal de las drogas	308

Índice de mapas

Mapa 1.1 Mapa de la U	23
Mapa 2.1 Presencia territorial de las Farc en los 70	50
Mapa 2.2 Frecuencia de conflictos por la tierra 1980-1995	52
Mapa 2.3 Distribución espacial de acciones violentas realizadas por las Farc, durante el período 1985-1994	54
Mapa 2.4 Distribución espacial de acciones violentas realizadas por las Farc, durante el período 1995-2002	55
Mapa 2.5 Distribución espacial de acciones violentas realizadas por el ELN, durante el período 1985-1994	57
Mapa 2.6 Distribución espacial de acciones violentas realizadas por el ELN, durante el período 1995-2002	58
Mapa 2.7 Distribución espacial de acciones violentas realizadas por las Autodefensas, durante el período 1985-1994	61
Mapa 2.8 Distribución espacial de acciones violentas realizadas por las Autodefensas, durante el período 1995-2002	62
Mapa 2.9 Presencia paramilitar 1985-1997	62

Índice de fotos

Foto 1.1	Guadalupe Salcedo	18
Foto 1.2	Guerrilleros formados en la plaza de Cabrera, Cundinamarca	25
Foto 1.3	Juan de la Cruz Varela	31
Foto 1.4	Columna de Villarrica	40
Foto 2.1	Guerrilleros de las Farc	46
Foto 2.2	Reunión de las Autodefensas Unidas de Colombia en el nudo de Paramillo	70
Foto 3.1	Campesinos desplazados	78
Foto 3.2	Manifestación en Bogotá	86
Foto 4.1	Estación de policía de Silvia, Cauca	96
Foto 5.1	Desplazados de El Aro	116
Foto 5.2	Guerra en las ciudades	134
Foto 6.1	Educación	138
Foto 6.2	Niños en la escuela	147
Foto 7.1	Policías carabineros	150
Foto 7.2	Las caravanas Vive Colombia	157
Foto 7.3	El Ministerio Público	164
Foto 7.4	Audencia pública	185
Foto 8.1	Protesta de las madres de policías y soldados secuestrados	190
Foto 8.2	Historia de secuestro y liberación	202
Foto 8.3	Estatua de la paz	206
Foto 9.1	Atención a desplazados	212
Foto 9.2	Desplazados del Naya	227
Foto 10.1	Entrega de armas	232
Foto 10.2	Los programas de desmovilización de combatientes	244

Foto 11.1 Menor en las filas de la guerrilla	260
Foto 11.2 La participación de niños en el conflicto	272
Foto 12.1 Decomiso de una tonelada de cocaína	282
Foto 12.2 El secuestro extorsivo con fines económicos	289
Foto 12.3 La guerrilla y los paramilitares han entrado fuerte en el negocio de la heroína	296
Foto 13.1 Primera fumigación de cultivos ilícitos en el Caguán	302
Foto 13.2. Erradicación voluntaria y manual de cultivos	313
Foto 14.1. Acto de resistencia civil en el Cementerio Central de Bogotá	320
Foto 14.2 Habitantes de Jambal, Cauca	335
Foto 15.1 Estudiantes y profesores marchan en Tunja	344
Foto 15.2 Disturbios de vendedores ambulantes en el centro de Bogotá	353
Foto 15.3 Grupo de sindicalistas	361
Foto 15.4 Protestas por medidas de la Secretaría de Educación	365
Foto 16.1 Plaza de Bolívar de Bogotá	370
Foto 16.2 Protestas de grupos indígenas	380
Foto 16.3 Protesta sindical	387
Foto 17.1 Pactos de paz y convivencia entre bandas	394
Foto 17.2 Soldados patrullan las afueras de Bogotá	401
Foto 17.3 Jornadas de reflexión sobre gobernabilidad	408
Foto 17.4 Niños sensibles a la situación del país	413
Foto 18.1 “El alma de las cosas”, montaje de El Colegio del Cuerpo	416
Foto 18.2 La responsabilidad de los medios en el conflicto	428
Foto 18.3 Fotógrafos de prensa protestan	433
Foto 19.1 La Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, Carolina Barco, y el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan	444
Foto 19.2 Entrada del ejército a San Vicente del Caguán	457
Foto 19.3 Callejón con salida	467



Este libro, compuesto en caracteres Bulmer y Humanist de la casa Adobe, se terminó de imprimir en el mes de septiembre del 2003 en los talleres de Panamericana Formas e Impresos S.A., en Bogotá, Colombia. Cuidaron la edición Claudia P. Bedoya, Camilo Jiménez, Mario Jursich Durán y John Naranjo de la Editorial El Malpensante S. A.