

ESCENARIOS FUTUROS PARA LA NEGOCIACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN COLOMBIA

*Bernardo PÉREZ SALAZAR**

Ésa me parece que es la tragedia del análisis del proceso de paz colombiano, que no tenemos un telón de fondo para... encajar y ordenar los distintos eventos, hechos, acciones que ocurren en el proceso... aquí se está negociando es por miedo, y eso es un mal negocio. Pero bueno, inventémos una teoría para ver si esto sale bien, a ver si usamos ese miedo de manera positiva... buscando honestamente un escenario de negociación, y el único eficaz es ése que llamamos integrador, en el sentido que de la negociación debe salir una nueva comunidad política, una nueva organización política, una nueva configuración del poder, sin repartir nada.

Jesús Antonio BEJARANO¹

PRESENTACIÓN

Recientemente la opinión pública presenció un intercambio de presiones en las negociaciones entre la administración Uribe y las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-. El intercambio fue ampliamente ventilado por los medios masivos de comunicación: “altos funcionarios del gobierno” habían señalado a periodistas que el proceso de “paramilitarización” vivido en el país durante la década pasada prácticamente ha dejado en manos de estos grupos las funciones de gobierno en departamentos como Córdoba, Magdalena, Cesar y Meta, entre otros. Al tiempo, los negociadores de las AUC filtraban grabaciones secretas que comprometían al Alto Comisionado de Paz con una declaración en el sentido que el Presidente usaría su facultad discrecional para no extraditar a quienes estuvieran con el proceso. Casi de inmediato, voceros oficiales del gobierno salieron a rechazar que hubiera una “tal paramilitarización” y los de las AUC denunciaron la “campana funesta” adelantada por varios los medios de comunicación contra la negociación, y enfatizaron que los

* Universidad Externado de Colombia – obsconflicto@uexternado.edu.co

¹ Bejarano, J. 2000. “Perspectivas del proceso de paz en Colombia” *Revista DEPAZ*, No. 1, pp. 63 - 104.

temas de extradición, ley de justicia y reparación y la Corte Penal Internacional “no hacen parte de las prioridades de la agenda”. No obstante, analistas y editorialistas no dejaron pasar la ocasión para destacar el estancamiento de las negociaciones, ni resistieron la tentación de hacer analogías entre el proceso en Santa Fe de Ralito con las AUC y las fracasadas conversaciones de la Administración Pastrana con la FARC-EP en la zona desmilitarizada del Caguán².

A nuestro juicio, el asunto de fondo en relación con este incidente no consiste en establecer si la analogía entre el Caguán y Santa Fe de Ralito es válida o no, sino reconocer las muy serias dificultades que enfrenta la construcción de un proceso de negociación, que arrastra con el lastre de tantos procesos anteriores, algunos fallidos y otros sólo parcialmente exitosos.

Las negociaciones de paz y desmovilizaciones han sido una constante a lo largo de la historia republicana de lo que hoy conocemos como Colombia. Para sólo referir la experiencia de los últimos 50 años, tómesese la amnistía de 1953, otorgada por el gobierno del General Rojas Pinilla cuando apenas se estrenaba en el poder, en virtud de la cual se desmovilizaron –aun que no se desarmaron por completo– las guerrillas liberales del Llano, así como las del Tolima, la zona cafetera, Antioquia y el Magdalena Medio. Como todas la desmovilizaciones que le siguieron, aquella fue una desmovilización parcial en la que un sector de las guerrillas –el de “los comunes”– optó por no acogerse a la amnistía y constituirse en autodefensas campesinas. Posteriormente, a comienzos del Frente Nacional en 1958, el gobierno de Alberto Lleras Camargo otorgó de manera unilateral otra amnistía para impulsar nuevas desmovilizaciones y reinserciones, en un intento de aplacar políticamente la intensa violencia partidista que volvió a avivarse con el transcurso de la dictadura de Rojas.

² Ver “La paramilitarización en Colombia”, *El Tiempo*, Septiembre 26 de 2004; “Revelaciones explosivas”, *Revista Semana* No. 1169, Septiembre 26 a Octubre 2 de 2004; “Gobierno autoriza extradición de jefe paramilitar que estaba en Santa Fe de Ralito.” *El Tiempo*, Septiembre 28 de 2004.

La década de los 60 trajo consigo una “pacificación” basada en el esfuerzo militar orientado por la doctrina contrainsurgente de “aislamiento, destrucción y consolidación” de las zonas controladas por núcleos combatientes de autodefensas campesinas localizadas en Marquetalia, Ríochiquito, El Pato y Guayabero³. En paralelo con la pacificación tuvo lugar la conformación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC– en el sur del Meta y norte del Caquetá, y al Ejército de Liberación Nacional –ELN– en el Magdalena Medio, a partir de los restos de autodefensas campesinas dispersas y derrotadas, cuya existencia fue prácticamente ignorada hasta cuando el modelo de expansión de la frontera agrícola por medio de la colonización espontánea financiada por el narcotráfico creó condiciones propicias para la expansión territorial y el fortalecimiento militar de las guerrillas. En 1982, una nueva amnistía condujo a la desmovilización de unos 700 excombatientes, aproximadamente, bajo el gobierno de Belisario Betancur. Más adelante, comenzando el gobierno de Barco hubo más negociaciones y desmovilizaciones que se extendieron hasta 1998. La cuenta de desmovilizados durante ese período ascendió a 4.715 excombatientes⁴.

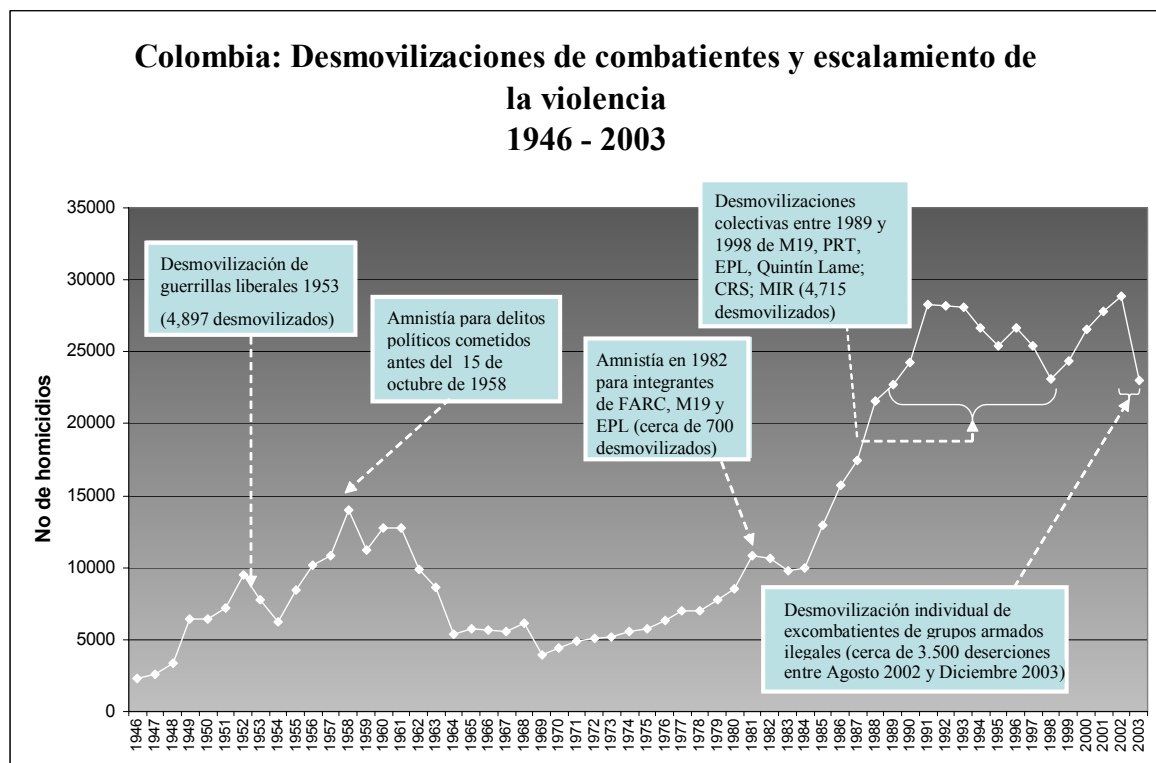
El hecho de que en Colombia llevemos más de medio siglo repitiendo experiencias de negociación y desmovilización parciales, naturalmente predispone a la opinión pública a percibir que cada negociación resulta siendo un juego repetitivo de negociaciones anteriores. En vista de que las negociaciones y desmovilizaciones anteriores han sido parciales —en el sentido que sólo se han acordado soluciones con algunos grupos y, en consecuencia, cada proceso ha sido acompañado por escaladas de violencia proporcionales a la hostilidad que esas soluciones incitan en las partes renuentes a la negociación, tal como se ilustra en el gráfico 1— es comprensible que uno de los mayores desafíos para el gobierno en Colombia sea demostrar a la sociedad que la negociación en curso no es un repetición de un fracaso o éxito parcial

³ Ver Valencia, A. 1999. “La paz del Frente Nacional”, *Colombia en la negociación de conflictos armados 1900 – 1998. Memorias de la III Cátedra Anual de Historia «Ernesto Restrepo Tirado»*, Bogotá: Ministerio de Cultura – Museo Nacional de Colombia.

⁴ Ver: Vargas, A. y R. Rubio 2004. “Desmovilización y reinserción de excombatientes: ¿Transición hacia...?” en A. Ramírez (Coord.) *Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas*. Bogotá: Fundación Social – FESCOL – Embajada de la República Federal de Alemania en Colombia.

anterior. De no hacerlo, arriesga a que cualquier fricción accidental durante la negociación termine enconándose hasta el punto de echar a perder el ambiente para continuar la negociación.

Gráfico 1



Fuentes: 1) **Serie de homicidios:** CIC-Policía Nacional y DNP; 2) **Desmovilizaciones:** Vargas, A. y R. Rubio, 2004..

Consecuente con lo anterior, el presente ensayo no pretende discutir la cuestión de si la negociación entre la administración Uribe y los paramilitares es o no una repetición de negociaciones anteriores. Considera que en las circunstancias actuales puede ser más provechoso presentar escenarios de negociación que permitan visualizar modos en los que conversaciones de paz futuras con grupos armados por fuera de la ley, podrían superar las crisis y rigideces impuestas por las frustraciones del pasado. Antes, será conveniente revisar brevemente algunos aspectos de orden metodológico acerca de la debida preparación de procesos en los que se pretenden negociar la solución política a conflictos violentos. Con base en estos elementos se esbozarán tres escenarios futuros de negociación con los que se espera aportar algunas ideas para impulsar la búsqueda de escenarios múltiples de acercamiento y cooperación entre los adversarios que animan hoy el conflicto violento en Colombia.

EL PROPÓSITO BUSCADO EN ESCENARIOS DE NEGOCIACIÓN: DESESCALAR LA VIOLENCIA Y CREAR CONFIANZA

La escalada de violencia en los conflictos se da por medio de intercambios entre adversarios que tienen percepciones y expectativas negativas acerca del otro. Esta circunstancia los lleva a definir objetivos competitivos: se trata de aparecer mejor que el otro y para ello no se repara en los costos incurridos con tal de castigar, desacreditar e incluso destruir al otro. En consecuencia los comportamientos exhibidos por las partes en contienda violenta siempre buscan confirmar las percepciones y expectativas negativas que cada parte tiene de la otra, con lo cual usualmente se logra provocar en el otro los comportamientos negativos que se esperan de él. Así esta dinámica se auto-alimenta, proporcionando de modo permanente argumentos para confirmar las expectativas, percepciones y actuaciones negativas en relación con el otro.

La pre-negociación de un conflicto violento tiene el propósito de explorar las posibilidades y oportunidades para que los adversarios voluntariamente abandonen sus objetivos competitivos y los reemplacen por objetivos de cooperación. Para ello es necesario encontrar caminos para desescalar la violencia y crear confianza –tanto entre las partes en contienda como entre la opinión pública cuyo respaldo se requerirá a la hora de ratificar los acuerdos a los que se lleguen en el proceso– convirtiendo la negociación en un juego cooperativo.⁵

El propósito anterior no es fácilmente alcanzable y difícilmente se logra través del vaivén oscilante entre el endurecimiento de posiciones y los acercamientos improvisados. En medio de la escalada de violencia, los adversarios se encomiendan a la “razón de la fuerza” para clarificar los términos en los cuales debe “imponerse la ‘cooperación’ (¿subordinación?) que conducirá a la paz”. En momentos cuando el

⁵ Ver: Bejarano, J. A. 1998. “Las negociaciones de paz, algunos aspectos metodológicos” *Econografos - Ensayos sobre asuntos económicos*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas; Entelman, R. 2002. *Teoría de conflictos. Hacia un nuevo paradigma*, Barcelona: Editorial Gedisa

desgaste se hace insostenible, se recurre a intentos de acercamiento no debidamente preparados. La dilación indefinida en intercambio en curso entre la FARC-EP y el gobierno de Uribe –a la par que un número significativo de los integrantes que inicialmente aparecían en la lista de reclusos que la FARC-EP pretendía fueran liberados a cambio de los rehenes en su poder, ya no están presos debido al cumplimiento de sus penas o la fuga– es un ejemplo doloroso de cómo este juego oscilante sólo contribuye a oscurecer tanto las incompatibilidades que subyacen al conflicto violento, como los escenarios en los cuales habría terrenos de interés común para que los adversarios cooperen para el beneficio mutuo. Un mapa conceptual de las áreas de incompatibilidad entre los adversarios así como de las oportunidades de cooperación será, por lo tanto, un instrumento imprescindible que los responsables de la estrategia de negociación para la terminación del conflicto violento deben mantener permanentemente actualizado a fin de detectar e identificar toda oportunidad para iniciar el desescalamiento de la violencia.

LA PREPARACIÓN DE ESCENARIOS DE NEGOCIACIÓN⁶

La visualización de las incompatibilidades y oportunidades para iniciar el desescalamiento del conflicto violento en Colombia, será el resultado de una labor intencional, sistemática y permanente centrada en explorar posiciones, intereses y percepciones de los diversos actores que juegan algún rol tanto en el conflicto violento como en la negociación y ratificación de los posibles acuerdos que resulten de la negociación. Aparte de las cuestiones relativas a cómo garantizar que los adversarios y el público en general perciban el proceso de negociación como una oportunidad singular, discreta e independiente de los fracasos y éxitos parciales del pasado, el ejercicio de visualización de las incompatibilidades y oportunidades en referencia aportará elementos para responder preguntas como:

1. ¿Quiénes deben incluirse en el proceso? Una de las grandes debilidades estratégicas que enfrentan los gobiernos que se preparan a negociar con los grupos armados ilegales, es que parten de la expectativa de finalizar el proceso dentro del

⁶ Esta sección se basa en Bejarano (1998, 9-26).

período de gobierno del mandatario de turno. Esto ha llevado a “procesos parcelados” con base en la justificación de que una aproximación así, conducirá con mayor prontitud a la solución del conflicto “por partes”. En estos escenarios, el conflicto violento se trata como una entidad mecánica, cuya solución es susceptible de ser alcanzada mediante la suma incremental de soluciones parciales y aisladas. Al desconocer la naturaleza sistémica de las incompatibilidades que subyacen al conflicto violento, los procesos así estructurados ignoran el riesgo frecuente de llegar a “soluciones correctas a problemas equivocados”,⁷ lo cual en la práctica se manifiesta en la intensificación de la hostilidad de las partes excluidas del proceso, tal como ha sido la constante en Colombia hasta el presente. Evidentemente un escenario de negociación que involucre a más de dos partes, conducirá a la formación de coaliciones de contendientes y jerarquías dentro de estas coaliciones, que por lo demás, pueden resultar volátiles e inestables. Por ello, es probable que la maduración de un escenario de negociación concebido desde la perspectiva sistémica requiera presupuestar desde la partida un horizonte de tiempo independiente de los ciclos electorales de renovación del gobierno, y consecuentemente, que su manejo por el Estado se prevea sobre la base de una estructura institucional sólida, estable, especializada, con capacidad sistémica para acumular aprendizajes e independiente del gobierno de turno.

2. ¿Cuáles son los núcleos de intereses diferenciables y los conflictos internos al interior de cada parte que intervendrá en la negociación? En un escenario de negociación, la estrategia exitosa apunta a hacer converger los adversarios en la identificación de oportunidades de cooperación para alcanzar un propósito de beneficio común. Pero para que esta convergencia sea viable, es preciso que el proceso se apoye sobre la construcción de consensos internos dentro de cada una de las partes. A pesar de que exteriormente los adversarios aparentan comportarse sobre principios de unidad, hay que reconocer que su dinámica interna jamás opera sobre la base de una expresión monolítica de intereses. La búsqueda de

⁷ Ver Dunn, J. 1994. *Public Policy Analysis*, Edgeworth Cliffs: Prentice Hall.

oportunidades relevantes de cooperación necesariamente debe estar referida tanto a los conflictos e incompatibilidades entre las partes contendientes, como a sus conflictos e incompatibilidades internos.⁸

3. ¿En cuántos niveles distintos y en torno a qué temas debe estructurarse el proceso? En la preparación de un proceso de negociación viable es importante reconocer que ninguna de las partes es completamente autónoma frente a la agenda tratada. Por consiguiente la organización de los puntos de la agenda de

⁸ Uno de los motivos por los cuales las conversaciones sobre negociaciones entre el gobierno y la FARC- EP no volvieron a tener lugar fuera del territorio colombiano tiene que ver con la percepción del ala militar de esta organización sobre este tipo de escenarios. A su parecer, este escenario otorga ventajas desproporcionadas al ala política, usualmente encargada de llevar la vocería de la organización en esos escenarios. La condición de realizar las conversaciones en zonas desmilitarizadas dentro del territorio colombiano, donde representantes del ala militar puedan vigilar y controlar de cerca el proceso, es un reflejo de este conflicto interno. Haber identificado y otorgado la importancia pertinente a esta situación habría permitido al equipo negociador de la administración Pastrana aprovechar el escenario del Caguán para crear un balance de fuerzas favorable al ala política de la organización, centrando el foco de las conversaciones en torno a la concepción de Estado que debería enmarcar la definición de la agenda de negociaciones: ¿hablamos de un Estado que garantiza un “modelo predefinido” de sociedad, o de un Estado que garantiza unos criterios y una reglas dentro de los cuales la sociedad debe buscar y ajustar sus propósitos? ¿Es un Estado que debe ser imparcial o cuya acción eficaz debe remediar las inequidades que amenazan la cohesión entre los asociados? Como sucedieron las cosas, el escenario del Caguán terminó dominado por representantes del ala militar, quienes finalmente suscribieron a nombre de la organización el único acuerdo significativo del proceso: el intercambio humanitario de prisioneros. Ver Bejarano (2000).

Por otro lado, tanto los procesos impulsados por Betancur como por Pastrana tres lustros más tarde, fueron iniciados sin haber tramitado suficientemente consensos internos entre las elites industriales y financieras urbanas, por un lado, y las elites regionales terratenientes, por otro. Un asunto que llevó al retiro del respaldo de las elites a las conversaciones adelantadas por ambos gobiernos fue, entre otros, el desacuerdo sobre el modo en que se repartirían entre ellas el costo de las concesiones que planteaban las agendas, dado que una gran parte de los puntos estaba relacionada con la reforma rural. Sin explorar suficientemente las alternativas para resolver este y otros conflictos internos de las elites, cualquier proceso de negociación iniciado por el Estado será altamente erosionable. Ver Romero, M. 2000 “Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia” en *Bull. Inst. fr. Études andines* 29 (3): 331-357; y, Misas, G. 2002. *La ruptura de los 90. Del gradualismo al colapso*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

En cuanto al proceso con los paramilitares, aún desde antes del inicio de sus conversaciones con el gobierno, eran visibles las fracturas internas entre las facciones que integran las AUC. Unidades enteras de las AUC, entre ellas el Bloque Metro, fueron “auto-aniquiladas” aparentemente por diferencias en torno a las relaciones de las AUC con el narcotráfico. Estas mismas diferencias han sido mencionadas por cabecillas de las Autodefensas Campesinas del Casanare para justificar su guerra contra el Bloque Centauros, que hace presencia en los departamentos de Guaviare, Meta y Casanare a nombre de las AUC. Si bien todas las facciones paramilitares reconocen haber recurrido al narcotráfico para financiar sus aparatos militares, parece haber una línea que marca diferencias nítidas con los narcotraficantes que han recurrido el paramilitarismo para proteger su negocio y sus activos de origen ilegal. Es posible que el equipo negociador del gobierno de Uribe se haya precipitado a sentarse a la mesa de negociaciones con las AUC, sin haber explorado suficientemente los alcances de este conflicto interno, que aún no se resuelve.

negociación debe reflejar una nítida jerarquía temática. En su preparación deben hacerse explícitos los niveles de decisión que serán afectados por la negociación, y a la vez, deben delimitarse con claridad los alcances de las propuestas que se discutirán en cada nivel. Hay propuestas que están claramente por fuera del alcance de ciertos niveles de decisión, y de llegar a ser abordadas pueden conducir al debilitamiento del respaldo al proceso. Temas como la responsabilidad penal por delitos atroces y de lesa humanidad o por delitos relacionados con el narcotráfico internacional, están por fuera de la gobernabilidad del gobierno colombiano y en el caso ser considerados en la agenda, pueden dejar el proceso desprovisto de legitimidad ante la opinión pública y la comunidad internacional. No quiere decir esto que estos sean temas que están absolutamente vedados en la negociación. Cualquiera de ellos está en interacción permanente con factores políticos, jurídicos, militares, sociales, históricos, filosóficos, simbólicos, entre otros, y el proceso debe prever la flexibilidad necesaria para tocar temas como la justicia transicional y el fenómeno del narcotráfico internacional a partir de sus relaciones con factores más amplios. Sin embargo al estructurar los proyectos de agenda para la negociación, es importante dejar en claro que únicamente serán los temas que contribuyan a aglutinar respaldo y voluntad de cooperación a los ojos de la opinión pública y la comunidad internacional, los que estarán en juego a lo largo del proceso. Es decir, la legitimidad y solidez de los acuerdos que se logren deben ser previstos desde la preparación de la agenda, al inicio de las negociaciones.

4. ¿Qué amenazas pueden utilizarse constructivamente en la negociación? En la búsqueda de oportunidades, las amenazas siempre resultan de utilidad. Sin embargo, las amenazas utilizadas burdamente pueden oscurecer la búsqueda de oportunidades para desescalar el conflicto violento y evitar que los adversarios converjan en juegos de cooperación para alcanzar beneficios mutuos. Desde el inicio del proceso, debe preverse que el uso de las amenazas debe hacerse afectando claramente aquellas oportunidades voluntariamente buscadas por los adversarios a través de la negociación. De no cumplir esta condición, el uso indiscriminado de amenazas puede conducir a escaladas de violencia.

5. ¿Cómo manejar la comunicación durante el proceso? El clima de escalada y persistencia del conflicto que predomina en las etapas anteriores al acercamiento entre los adversarios, requiere prever un proceso de comunicación cuyas características sean conducentes a modificar las percepciones de las partes acerca sus objetivos e incompatibilidades. Los procesos de comunicación de esta naturaleza comúnmente se asocian con procedimientos que garantizan la percepción generalizada de que hay igualdad de oportunidades en cuanto se refiere a incidir en el desarrollo de la agenda. Otra característica común son reglas explícitamente establecidas para la búsqueda de nuevas perspectivas acerca de las incompatibilidades y oportunidades que enfrentan a los adversarios, a través de ejercicios exploratorios en torno a pensamientos alternos que restringen recurrir a la argumentación o persuasión. También es usual que las reglas permitan la flexibilidad necesaria para que las partes puedan durante el curso del proceso obtener compensaciones como consecuencia por del cambio voluntario en sus objetivos. Una condición adicional que debe tenerse en cuenta en la preparación del proceso de comunicación en el escenario de negociación, es la conveniencia de establecer algunos criterios de confidencialidad para su desarrollo. Si el proceso contempla la posibilidad de llegar a avenencias compensadoras entre los adversarios para permitir el avance en temas diversos, es comprensible el daño que pueden ocasionar las “denuncias públicas” en torno a tal o cual compensación, particularmente si con ello lo que se buscan son méritos políticos para quien denuncia. El objetivo de este tipo de procesos de comunicación es construir confianza entre los adversarios, a través del cambio voluntario en sus percepciones sobre los propios objetivos, al igual que en el modo en que cada adversario percibe al otro. Toda confianza ganada en el proceso debe ser el resultado de cambios voluntarios que acerquen a los adversarios a múltiples escenarios de cooperación en torno a oportunidades de beneficio mutuo⁹.
6. ¿En qué condiciones será aceptable la intervención de una tercera parte en el proceso? Es previsible que en el curso de un proceso de negociación, haya

⁹ A la luz de este criterio, las concesiones gratuitas, previas al inicio del proceso mismo no representan ningún aporte a la construcción de confianza entre las partes.

momentos en los cuales no se puede avanzar porque se encuentran barreras insuperables y hay lugar al endurecimiento de posturas de los adversarios. En esas circunstancias es útil haber previsto la posibilidad de abrir espacio para la intervención de una tercera parte, en el desempeño de roles como conciliadores, árbitros o mediadores. Las terceras partes pueden contribuir positivamente a atenuar las reclamaciones irracionales, mantener las reglas para el desarrollo del proceso, ayudar a los adversarios a clarificar sus valores y objetivos y servir como tabla de resonancia cuando estén moldeando sus ofertas, a través del análisis de las implicaciones de consecuencias no buscadas que pueden emerger de estas propuestas. También pueden desempeñar un papel importante en el proceso de compilación y comunicación de materiales confidenciales pertinentes para detectar e identificar la existencia de potenciales “zonas de acuerdo”, buscar y hacer visibles las oportunidades de ganancias conjuntas y, al final, ayudar a articular una exposición razonada del acuerdo. Sin embargo, no siempre resulta fácil incorporar una tercera parte al proceso de negociación, particularmente porque ante las dificultades que justifican hacerlo, alguno de los adversarios puede percibir que la aceptación de esta figura debilitará en su posición negociadora. Estas dificultades pueden ser mitigadas mediante la definición y acuerdo previos al inicio del proceso en torno a criterios para hacer explícito el uso voluntario y no vinculante que se podrá hacer de los aportes de una tercera parte, los procedimientos de designación y remoción, su función, duración, flexibilidad y las condiciones de confidencialidad que deberá observar la tercera parte, entre otros aspectos.

ESCENARIOS FUTUROS PARA LA NEGOCIACIÓN EN COLOMBIA

Quienes confiamos que algún día habrá una solución negociada definitiva al conflicto armado interno en Colombia, probablemente fincamos nuestras esperanzas en la suposición de que ni las pre-negociaciones ni las negociaciones en intentos anteriores, fueron precedidas ni presididas por la visualización sistémica por parte de los responsables de la estrategia de negociación, de las incompatibilidades y oportunidades de cooperación a través de un ejercicio como el descritos arriba. Dado

que este ensayo se propone mostrar que los procesos de negociación futuros no necesariamente tienen que ser repeticiones de experiencias pasadas, a continuación esbozamos tres escenarios preliminares que podrían servir para contrastar con el proceso que el gobierno conduce en el presente con las AUC.

Los escenarios parten de la eventualidad de que el presidente Uribe, haciendo gala de su condición de ser el mayor opositor de su propio gobierno, hubiera encargado a un equipo independiente, la tarea de diseñar una estrategia de negociación política del conflicto armado interno. En el cumplimiento de su misión, el equipo realiza un ejercicio de visualización de incompatibilidades y oportunidades de cooperación como el descrito más arriba, y con base en la información organizada de este modo, prepara tres escenarios de desenlace para el proceso de negociación iniciado por la administración Uribe.

A continuación se presenta una breve descripción de los escenarios resultantes. El primero, que se podría denominar “*hasta las últimas consecuencias*”, se configuraría a partir de la decisión del gobierno continuar con las negociaciones con las AUC en Santa Fe de Ralito, en el marco del “ritual” de la desmovilización de las tropas y el sometimiento a la justicia a quienes sean responsables por delitos atroces, crímenes de lesa humanidad y narcotráfico internacional. Sin embargo la condición de abandonar los negocios que generan rentas para el sostenimiento de las diversas unidades paramilitares previo a su desmovilización, crearía malestar y se produciría una fisura entre los mandos a cargo de la negociación y algunas unidades “rebeldes” que se rehusarían a aceptar los términos de esa negociación. El proceso con las AUC languidece, mientras se producen escaladas de violencia simultáneas en las áreas controladas por las unidades rebeldes.

El segundo escenario se puede referir como “*salto al vacío*”. Este se configuraría como resultado de la ruptura de las negociaciones entre el gobierno y las AUC. La tensión entre la presión inflexible de la opinión pública nacional y la comunidad internacional para que los paramilitares sean sometidos a la justicia por los crímenes

atrocies que han cometido, por una parte, y por otra, la exacerbación de la soberbia de los paramilitares que se niegan a someterse a la justicia como si hubieran sido derrotados militarmente, llevaría una eventual ruptura de las negociaciones. En esas circunstancias, los paramilitares movilizarían su capacidad militar de modo coordinado y, en algunos casos, establecerían alianzas locales con grupos insurgentes para presionar términos de negociación más ajustados a su posición como organizaciones militares y empresariales exitosas aún invictas.

Y en el tercer escenario, que se referirá como *“el as dentro de la manga”*, el gobierno utiliza el pretexto de un incidente de violación al cese de hostilidades por parte de las AUC para repentinamente romper las negociaciones, cercar y apresar los negociadores de las AUC ubicados en Santa Fe de Ralito. Algunos de ellos, sin embargo, logran escapar. Para marcar distancias con los paramilitares y su estigma de narcotraficantes, el gobierno somete a la justicia a los responsables de crímenes de lesa humanidad, e inicia el proceso de extinción de dominio sobre los activos de los cabecillas capturados. Simultáneamente combate tanto la resistencia paramilitar como la guerrilla, incurriendo en altos costos en vidas y pérdidas materiales. Estas pérdidas son destacadas ante los medios masivos y en foros internacionales. Ante el debilitamiento del respaldo político al gobierno como consecuencia de estos altos costos, la administración opta por declarar la política de lucha contra el narcotráfico internacional como un fracaso, debido a que trae costos desproporcionados para la sociedad colombiana a cambio de exiguos beneficios para el grueso de la sociedad. Para enfrentar la crisis resultante, el gobierno convoca a todas las fuerzas sociales a integrar un movimiento político plural con miras al fortalecimiento institucional de los órganos del Estado en todos sus niveles. En ese contexto, ofrece una novedosa política de negociación de la solución política al conflicto armado interno: la negociación separada pero simultánea con todas las fuerzas –armadas y no armadas– dispuestas a participar del juego político con el propósito de fortalecer la capacidad institucional del Estado liderar la reconstrucción de la infraestructura física y productiva del país, garantizar la justicia y la reparación a las víctimas del conflicto

armado interno, e impulsar la reconciliación y la construcción de una paz sólida y duradera entre los colombianos.

A continuación se presenta un desarrollo más detallado de los tres escenarios:

“HASTA LAS ÚLTIMAS CONSECUENCIAS”

El escenario *“hasta las últimas consecuencias”*, se configuraría en la eventualidad de que la estrategia de negociación del gobierno apuntase a crear divisiones entre las diversas facciones que integran en el presente a las AUC, para debilitar su posición negociadora. Así, el gobierno calibraría las ofertas de concesiones para otorgar ciertos tratos privilegiados a unos, más no a todos. Esto llevaría a ciertas facciones dentro de la AUC a percibir que la negociación culminará sacrificándolos como “chivos expiatorios” ante la opinión pública y la comunidad internacional. El malestar resultante, llevaría a luchas intestinas. Estas eventualmente terminarían por debilitar la cohesión interna de las AUC, pero no necesariamente implicaría la disolución de su capacidad militar ni de sus aparatos privados de administración de justicia y seguridad en ámbitos locales.

El desconocimiento de la negociación por parte de unidades “rebeldes” podría ocasionar una seria perturbación del orden público, que traería como consecuencia una pérdida generalizada de credibilidad en el gobierno. Este escenario sería el más desastroso para las aspiraciones de reelección inmediata del gobierno.

EL “SALTO AL VACÍO”

El segundo escenario, *“salto al vacío”*, probablemente vendría como resultado de una decisión radical del gobierno con el propósito de evitar la configuración del escenario anterior. La ruptura de las negociaciones aislaría al gobierno del desgaste que le traería permanecer en la mesa de negociaciones con quienes son abiertamente percibidos como narcotraficantes. Sin embargo, esta decisión dejaría al gobierno en una situación de debilidad, en tanto la nueva situación de amenazas al orden público implicaría una mayor dependencia del EE.UU. para disponer de los medios para

controlar esas amenazas. De otra parte, a medida que fueran acumulándose los costos en vidas y pérdidas materiales, la posición del gobierno a los ojos de la opinión pública se vería cada vez más subordinada y carente de autonomía frente a EE. UU. Un incremento en el sabotaje contra la infraestructura física y económica del país afectaría la incipiente recuperación económica, con lo cual surgiría de nuevo el pesimismo en torno a las perspectivas futuras del país.

En resumen, este escenario tampoco favorecería la credibilidad del gobierno por parte de la opinión pública, ni tampoco las perspectivas de su reelección inmediata.

“EL AS DENTRO DE LA MANGA”

El último escenario, *“el as dentro de la manga”* se configuraría como resultado de un golpe de audacia que sorprendería a todos. Previendo que cualquiera de los dos escenarios anteriores conduciría a dilapidar inútilmente el capital político acumulado mediante el esfuerzo militar exhibido en los primeros años de la administración, el gobierno vería su imagen fortalecida ante la opinión pública y la comunidad internacional al romper súbitamente las negociaciones en Santa Fe de Ralito y capturar a una parte de los mandos de las AUC y, entre ellos, a algunos narcotraficantes pedidos en extradición por EE.UU. y otros responsables de crímenes de lesa humanidad. Luego vendría el costoso desgaste de la escalada de violencia en respuesta a esta maniobra. Sin embargo, al fijar la atención de los medios masivos de comunicación en los altos costos de este esfuerzo, el gobierno estaría preparando el terreno para distanciarse de la política de lucha contra el narcotráfico internacional. El desplazamiento gradual hacia esta postura, le permitiría capitalizar políticamente el esfuerzo militar realizado hasta entonces, y además, justificar la necesidad de mejorar la capacidad institucional para hacer frente a la muy grave situación de desprotección social, política y económica resultante del escalamiento del conflicto violento y del deterioro del orden público.

En este escenario, las perspectivas de reelección inmediata se verían favorecidas por el visible distanciamiento del gobierno del paramilitarismo y el narcotráfico por

igual, así como por el abandono de la subordinación silenciosa a la política de la lucha contra el narcotráfico internacional. A la vez, el programa político para el segundo período de gobierno ya no se enmarcaría en el discurso del reestablecimiento de la autoridad en cabeza del presidente, sino en un discurso de apertura política y consolidación de un movimiento político amplio y plural para fortalecer la capacidad institucional del Estado como garante de las demandas de protección de los colombianos frente a los abusos de los “ejércitos privados”, el despojo de tierras y otros activos, el desplazamiento forzoso. Señalaría la amenaza de la captura del aparato estatal en ámbitos locales por alianzas entre empresarios de la violencia y organizaciones criminales transnacionales y propondría fortalecer el Estado en estos niveles para poder garantizar su función como árbitro confiable de los conflictos sociales, políticos y económicos en todo el ámbito territorial del país.

Al inicio del nuevo período, el gobierno capitalizaría políticamente la fatiga de la opinión pública con los costos desproporcionados de la escalada de violencia, los que vincularía cada vez más claramente con la inflexible e infructuosa política de lucha contra el narcotráfico internacional. En el momento más apropiado declararía el fracaso de esa política¹⁰, denunciando los nexos entre poderosas organizaciones transnacionales –que se han consolidado al amparo de la política de lucha contra el narcotráfico internacional– con ejércitos privados que disputan al Estado en Colombia el control de territorios estratégicos para su utilización como santuarios para la producción y transporte de drogas, personas tratadas, residuos tóxicos, mercancías robadas, para la comisión de otros ilícitos como el secuestro, la extorsión, la apropiación de transferencias de públicas a gobiernos locales, y para la protección de toda suerte de prófugos expuestos a la judicialización en tribunales de terceros países. Deploraría que por esta vía, una creciente porción de los colombianos y colombianas estuvieran sometidos a modelo de gobernabilidad local basado en el miedo y la desconfianza, que

¹⁰ Esta no sería una maniobra sin precedentes en el caso de un mandatario colombiano. Recién inaugurado su gobierno, el presidente Gaviria en agosto de 1990 declaró: “La guerra contra las drogas ha sido un fracaso porque ha representado más costos para la nación que beneficios para la comunidad”. Ver Matthiesen, T. 2000. *El arte político de conciliar. El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986 – 1994*, Bogotá: FESCOL – CEREC – Fedesarrollo: p. 259.

corroen el tejido social sobre el cual se construyen y operan las instituciones políticas públicas.

Nuevamente el gobierno sorprendería a todo el mundo convocando a las organizaciones no gubernamentales -ONGs- y al sector empresarial para vincularlos al propósito de mejorar la capacidad del Estado como garante de la seguridad y la administración de justicia legítima, oportuna e imparcial, así como para liderar la reparación simbólica y material de las víctimas del conflicto armado interno, la reconstrucción de la infraestructura destruida por el conflicto y la reconciliación y construcción de paz entre los colombianos. En esta visión, el gobierno buscaría dotar efectivamente al Estado con la capacidad institucional para atender las demandas sociales que le corresponden resolver en todo el ámbito territorial del país, y en consecuencia, otorgarle al Estado el reconocimiento de la comunidad como instancia confiable a la cual se debe acudir en busca de protección y para tramitar con eficacia sus conflictos y diferencias. Expresaría su convicción de que ese será el único camino para evitar que el país se convierta en un santuario para criminales y terroristas transnacionales.

El dispositivo concreto que el gobierno propondría para lograr estos cometidos, sería un modelo de instancia tripartita diseñada inicialmente para gestionar el fondo creado con activos obtenidos producto de la extinción de dominio de los bienes de narcotraficantes y mandos paramilitares capturados y judicializados durante el primer período de gobierno. Estos recursos serían destinados a atender la protección de los sectores sociales más vulnerables de la población, la reparación material de las víctimas del conflicto armado y la reconstrucción de la infraestructura física y económica afectada por el sabotaje en territorios bajo control estable del gobierno. El gobierno señalaría por directiva presidencial esta instancia como un modelo para los órganos del Estado de distintos niveles, a través del cual deberán aprender a interactuar con ONGs y sector empresarial y adquirir las destrezas y rutinas necesarias a fin de controlar, arbitrar y cumplir funciones compensatorias en distintos contextos, prevenir y mitigar desequilibrios inequitativos y evitar la ocurrencia de

grupos de “justicia privada”, “guerras sucias”, “limpiezas sociales” y desplazamientos forzosos masivos.

Además sería esta la instancia a través de la cual el gobierno propondría articular y consolidar esquemas de respuesta múltiple y coordinada –con participación público/privada– para fortalecer la autonomía de las organizaciones sociales y económicas locales, al igual que su capacidad para controlar la transparencia de los propósitos y acciones de las administraciones públicas locales.

Más aún, el gobierno propondría que estas instancias fueran designadas no sólo para gestionar y controlar la ejecución de recursos públicos, sino también las donaciones canalizadas a través de las ONGs, al igual que los recursos de inversión social programados por el sector empresarial. Los activos distintos a los usos militar capturados a los “ejércitos privados” que se desmantelaren, también engrosarían este fondo.

Una vez en marcha este dispositivo y consolidado como escenario eficaz para la cooperación entre Estado, ONGs y sector empresarial, el gobierno redondearía su propuesta con la invitación a que esta instancia sirva de plataforma para animar conversaciones y presiones sociales activas orientadas a la integración de comisiones extrajudiciales de búsqueda de la verdad en relación con el conflicto armado interno. El propósito de estas comisiones tripartitas sería establecer unas bases para decantar una interpretación comprensiva sobre los orígenes y desarrollo del conflicto armado interno, identificar las responsabilidades colectivas e institucionales relacionadas con su persistencia y agravamiento, abrir un espacio público para que las víctimas sean escuchadas y reconocidas y preparar recomendaciones de reformas institucionales del Estado y estrategias para garantizar justicia, reparación a víctimas y consolidar la reconciliación.

El gobierno designaría públicamente en cabeza de una dependencia de la Presidencia la integración de un equipo independiente encargado de formular y manejar una

estrategia para preparar y dirigir la participación del gobierno en este proceso. Entre las condiciones fijadas dentro de esta estrategia, estaría la de que el proceso debería contemplar la posibilidad de establecer negociaciones separadas pero simultáneas con todas las fuerzas –armadas y no armadas– dispuestas a participar del juego político de reforma institucional del Estado para contribuir a la reconciliación y la construcción de paz entre los colombianos en todo el territorio nacional.

Por medio de esta propuesta audaz, el gobierno dejaría encauzado un proceso liderado por la sociedad civil que podría desembocar en:

- una mesa “nucleadora de diálogo” acerca de las incompatibilidades y oportunidades que deberían contemplar los proyectos de reforma institucional del Estado, así como las negociaciones con los grupos alzados en armas
- una acción de pedagogía social colectiva para que la sociedad comprenda los alcances tanto de la reforma institucional del Estado, como de las negociaciones que buscan soluciones políticas para conflicto armado interno
- un acercamiento al proceso de pre-negociación en el que se esbocen los temas, ámbitos y dificultades que deben ser abocados, y se identifiquen posibles “terrenos de interés común” en torno a los cuales podrían abrirse escenarios de cooperación, incluso con los grupos alzados en armas.
- el acompañamiento a la conformación de mesas de negociación con los grupos alzados en armas, nucleadas en torno a una versión preliminar de la agenda posible y las reglas mínimas necesarias para comenzar la negociación, con respaldo internacional.

En estas circunstancias, los escenarios de negociación de soluciones políticas al conflicto armado interno, quedarían firmemente anidados en un proceso más amplio de reforma institucional del Estado para la reconciliación, que eventualmente podría desembocar en un proceso constituyente. El papel protagónico de la sociedad civil en

la dinamización del proceso, ahorraría al gobierno una dosis considerable de desgaste antes de iniciar los acercamientos con los grupos alzados en armas. Además, al encontrarse la opinión pública activamente involucrada en la discusión de la reforma institucional del Estado para la reconciliación, el gobierno tendría mayor espacio de maniobra para someter a consideración de las instancias políticamente competentes aquellas propuestas que surjan en las negociaciones con los grupos alzados en armas, cuya solución esté por fuera del alcance del gobierno. Mediante este mecanismo el gobierno podría buscar caminos para superar incluso aquellas barreras impuestas por la política de lucha contra el narcotráfico internacional, sin asumir responsabilidad directa por las decisiones que finalmente se tomen en relación con estas cuestiones.

ALGUNOS COMENTARIOS FINALES

Un escenario de negociación exitosa para finalizar definitivamente el conflicto armado interno en Colombia debe cumplir con la condición de abrir múltiples caminos y oportunidades para la cooperación, tanto entre los adversarios en contienda militar como a la sociedad en su conjunto. No cabe duda de que hay un lugar para el uso de la fuerza militar en el marco de esta estrategia. Pero también es necesario reconocer que el uso masivo y burdo de la fuerza, puede llevar a escalar la violencia y al debilitamiento político del gobierno, tanto ante la comunidad internacional como ante opinión pública interna. De no existir una estrategia política clara para refinar los objetivos militares en la conducción del conflicto armado interno, las escaladas de violencia fácilmente pueden desembocar en la dilapidación del capital político acumulado por el gobierno a un gran costo en vidas y pérdidas materiales.

El vaivén oscilante entre el endurecimiento de posiciones y el acercamiento improvisado al adversario, no es una fórmula apropiada para conducir el uso de la fuerza militar en el conflicto armado interno. Por este camino, los contendientes fácilmente terminan justificando su inmersión en vórtices de escalada de violencia. En el contexto de un conflicto armado interno como el colombiano, en el cual el aniquilamiento militar del adversario resulta improbable, los objetivos de la

estrategia política para terminarlo tienen que fijarse a partir del análisis de los actores involucrados, sus intereses, objetivos e incompatibilidades, tanto entre los adversarios como al interior mismo de cada actor. Desconocer la existencia de estas incompatibilidades es despreciar la oportunidad para desescalar la violencia y crear escenarios de cooperación. Un gobierno que no disponga de la capacidad para visualizar continuamente la configuración de los “continentes de incompatibilidad” que subyacen al conflicto armado interno, al igual que los “posibles territorios de interés común” en donde aliados y adversarios puedan converger para cooperar, está desprovisto de los elementos fundamentales para trazar una estrategia política eficaz. Disponer permanentemente de ese conocimiento es imprescindible, si se quiere orientar el uso de su capacidad militar para terminar el conflicto violento, y a la vez, convocar la movilización masiva de la sociedad y la comunidad internacional para rodear al Estado en la tarea de construir una paz sólida y duradera.

Bogotá, Septiembre de 2004

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS Y ARTÍCULOS DE REVISTAS ACADÉMICAS

Bejarano, J. A. 1998. “Las negociaciones de paz, algunos aspectos metodológicos” *Econografos - Ensayos sobre asuntos económicos*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

_____. 2000. “Perspectivas del proceso de paz en Colombia” *Revista DEPAZ*, No. 1, pp. 63 -104.

Dunn, J. 1994. *Public Policy Analysis*, Edgeworth Cliffs: Prentice Hall.

Entelman, R. 2002. *Teoría de conflictos. Hacia un nuevo paradigma*, Barcelona: Editorial Gedisa

Matthiesen, T. 2000. *El arte político de conciliar. El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986 – 1994*, Bogotá: FESCOL – CEREC – Fedesarrollo.

Misas, G. 2002. *La ruptura de los 90. Del gradualismo al colapso*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Romero, M. 2000 “Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia” en *Bull. Inst. fr. Études andines* 29 (3): 331-357.

Valencia, A. 1999. “La paz del Frente Nacional”, *Colombia en la negociación de conflictos armados 1900 – 1998. Memorias de la III Cátedra Anual de Historia «Ernesto Restrepo Tirado»*, Bogotá: Ministerio de Cultura – Museo Nacional de Colombia.

Vargas, A. y R. Rubio 2004. “Desmovilización y reinserción de excombatientes: ¿Transición hacia...?” en A. Ramírez (Coord.) *Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas*. Bogotá: Fundación Social – FESCOL – Embajada de la República Federal de Alemania en Colombia.

ARTÍCULOS DE PRENSA

“Gobierno autoriza extradición de jefe paramilitar que estaba en Santa Fe de Ralito”, *El Tiempo*, Septiembre 28 de 2004

“La paramilitarización en Colombia”, *El Tiempo*, Septiembre 26 de 2004.

“Revelaciones explosivas”, *Revista Semana* No. 1169, Septiembre 26 a Octubre 2 de 2004.