

## Procesos institucionales de paz

# En busca de un nuevo modelo para la resolución de conflictos

**Daniel García-Peña**

Daniel García-Peña estuvo al frente de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de 1995 a 1998. Lideró las campañas de Lucho Garzón a la presidencia en 2002 y a la alcaldía de Bogotá en 2003. Actualmente es director de Planeta Paz y profesor de ciencia política en la Universidad Nacional.

A medida que la guerra civil más antigua de Latinoamérica adopta aspectos de las "nuevas guerras" en la etapa de la post-Guerra Fría, el proceso de paz colombiano y la forma específica que pueda tomar en el futuro son un fascinante laboratorio para estudiar las "nuevas paces" que se requieren para el nuevo milenio.

El proceso de paz ha tenido etapas diversas y resultados variados. Sin embargo, la evolución, combinación e interacción a lo largo de los años entre las políticas de los gobiernos y la respuesta de los insurgentes han producido dos "modelos históricos" distintos para la resolución de conflictos: el primero, moldeado durante la presidencia de Betancur y desarrollado conjuntamente con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y el segundo, como resultado de las negociaciones entre la administración Barco y el Movimiento 19 de Abril (M-19). Aunque desde entonces ha habido variaciones de los dos e intentos de diseñar alternativas, los dos modelos, que en muchos sentidos son opuestos, han seguido predominando.

Con el paso de los años y a pesar de los muchos reveses, también ha habido elementos importantes de progreso y evolución que en el futuro podrían llegar a constituir un "tercer modelo" de resolución de conflictos, que incluiría nuevos factores como un papel más activo de la sociedad civil, mayor preocupación por parte de la comunidad internacional y los efectos mismos de la creciente intensidad del conflicto.

## Modelos históricos de resolución de conflictos en Colombia

El modelo Betancur/FARC de resolución de conflictos se caracterizó por una "agenda amplia" de reformas estructurales sociales y políticas, y tomó forma concreta en el Acuerdo de La Uribe en 1984. Se basó en la aceptación de la administración Betancur de las "causas objetivas" del conflicto como la desigualdad social y la exclusión política, y en el reconocimiento de los insurgentes como interlocutores legítimos en las negociaciones. La naturaleza innovadora del enfoque de Betancur omitió la institucionalización de su política de paz y fracasó en incorporar en el proceso a actores políticos y sociales importantes como las Fuerzas Armadas, la Iglesia católica y las élites empresariales locales. No obstante, tuvo éxito en establecer tres pilares que de cierta forma guiarían a futuras administraciones: diálogos con las guerrillas, reformas políticas, y rehabilitación social y económica.

El presidente Barco fue elegido principalmente como una reacción contra la percepción general de fracaso del enfoque de Betancur. Barco revirtió el orden de las prioridades señaladas por su predecesor, propuso que las reformas sociales y políticas deberían ocurrir independientemente





de las negociaciones con los insurgentes y actuó para institucionalizar la política de paz. Así como las FARC ayudaron a moldear el enfoque de Betancur, la nueva política de paz de Barco se desarrolló conjuntamente con el M-19. El Gobierno y el M-19 se pusieron de acuerdo rápidamente en el objetivo de la negociación: enfocarse en garantías políticas que le permitieran a los insurgentes desarmarse y transformarse en movimientos legales democráticos, al igual que en las condiciones para la reincorporación de los ex combatientes a la vida civil, que se produjo en 1990. Podría decirse que ésta fue una agenda "limitada" en comparación con el número de temas de la "amplia" agenda discutida entre Betancur y las FARC.

Los modelos de negociación de Betancur/FARC y Barco/M-19 siguieron siendo puntos de referencia importantes para las siguientes administraciones de Gaviria, Samper y Pastrana. Mientras la presidencia de Gaviria es recordada principalmente por su política de "guerra integral" contra la insurgencia, vale la pena señalar que durante la primera parte de su mandato, si bien por un lado el modelo Barco/M-19 se negociaba e implementaba con el EPL, el PRT y el Quintín Lame, al mismo tiempo se acordaba en Caracas una agenda más parecida al modelo Betancur/FARC con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar. Aunque la crisis política que sufrió la administración Samper evitó cualquier progreso en los diálogos de paz, la política de paz del Gobierno regresó conceptualmente a la amplia agenda del

modelo Betancur/FARC, al mismo tiempo que siguió el proceso de institucionalización del modelo Barco/M-19. Los nuevos elementos incluían la ratificación del Segundo Protocolo de la Convención de Ginebra y el reconocimiento de un nuevo papel para la sociedad civil y la comunidad internacional.

La administración Pastrana mezcló elementos de los dos modelos históricos y agregó algunos nuevos. La reunión de Pastrana, antes de posesionarse, con Manuel Marulanda determinó un regreso a la diplomacia presidencial directa sin abandonar la institución formal de la Oficina del Alto Comisionado. En 1999, la Agenda Común para el Cambio por la Paz, firmada por el Gobierno y las FARC, se inspira claramente en el modelo Betancur/FARC, aunque muchas de las políticas y de los manejos de la administración a temas específicos reflejaron otra cosa. Los acuerdos en el procedimiento reflejaron una evolución con respecto a las experiencias anteriores con las FARC, y las Audiencias Públicas y el Comité Temático abrieron oportunidades de participación de la sociedad civil. Las Fuerzas Armadas no obstaculizaron el proceso en términos generales. Finalmente, aunque Pastrana no lograra completamente que otras ramas de su gobierno tuvieran un papel útil, usó hábilmente la preocupación internacional sobre los efectos de la guerra para cosechar apoyo y crear conciencia del proceso de paz en el mundo. Si el progreso del proceso de paz pudiera medirse en su dimensión más amplia, incluyendo la con-



ciencia ciudadana, el momento adecuado para las condiciones políticas, el apoyo social, y las posibilidades para la cooperación internacional, no cabe duda que los años de Pastrana mostraron un avance sin precedentes. No obstante, nunca hubo una estrategia coherente para el proceso de negociación, y los diálogos no produjeron ningún progreso real en los temas sustantivos.

## El paréntesis Uribe

No hay duda de que el fracaso de los diálogos en 2002 fue directamente proporcional al éxito de Álvaro Uribe y su política de línea dura de "seguridad democrática" en las elecciones presidenciales de ese año. Sin embargo, al menos sobre el papel, la administración Uribe no le ha cerrado las puertas por completo a futuros diálogos. No obstante, tanto la administración como los insurgentes intercambian condiciones poco probables como prerrequisito para los diálogos: las FARC exigen la desmilitarización de dos departamentos y el Presidente insiste en un cese del fuego unilateral, la liberación inmediata de los secuestrados por las guerrillas y una limitación de la agenda a las condiciones de desarme y reinserción, haciendo eco de una versión más restringida de la agenda limitada del modelo Barco/M-19. Con relación al Ejército de Liberación Nacional (ELN), Uribe también ha ratificado el papel de intermediario de Cuba.

El mayor cambio de política de la administración Uribe es el trato a los grupos paramilitares. Uribe obtuvo la aprobación del Congreso de una controvertida reforma legal en que el reconocimiento del estatus político ya no es prerrequisito para llevar a cabo diálogos de paz. En este nuevo contexto, y bajo el auspicio de la Iglesia católica, se establecieron contactos con las AUC y se firmó un nuevo trato, el Acuerdo de Santa Fé de Ralito, el 15 de junio de 2003.

Pero aún hay más preguntas que respuestas, las cuales se refieren al alcance del desarme de los paramilitares, su papel en el narcotráfico, y su posible conversión en "soldados campesinos" tras la desmovilización. También hay cuestiones más profundas sobre la verdad, justicia y reparación por las atrocidades cometidas, al igual que el grado de responsabilidad del Estado en la creación y desarrollo del paramilitarismo.

Mientras tanto, la guerra continúa con algunos cambios en su dinámica. Hay señales crecientes de que el conflicto puede desplazarse a las ciudades a través de actos de terrorismo. Mientras algunos indicadores de la violencia, como el secuestro, han disminuido, otros, como el desplazamiento forzado interno, se encuentran en el punto más alto de la historia. Por primera vez en más de una década, las FARC y el ELN expidieron un comunicado comprometiéndose a luchar más unidos. Aunque aún

es muy pronto, estos factores sugieren que las oportunidades para iniciar de nuevo los diálogos de paz en el corto plazo son muy poco probables en el mejor de los casos, lo cual hace que la actual administración sea un paréntesis en la búsqueda de Colombia de una solución pacífica a su guerra interna.

## ¿Hacia un nuevo modelo colombiano de resolución de conflictos?

El corolario de dos décadas de procesos de paz es una profusión de experiencia valiosa. Cada uno de los dos modelos históricos, Betancur/FARC y Barco/M-19, hizo aportes significativos, y en los últimos años también se han visto la aparición y consolidación de nuevos elementos claves. Sumados a una síntesis de aspectos específicos de los dos modelos históricos, estos elementos podrían ser los ingredientes para un futuro tercer modelo de resolución de conflictos, en donde se aprenda de las lecciones del pasado, pero ajustándolas a las realidades del presente y del futuro.

Para que este nuevo modelo evolucione, por desgracia, la actual dinámica de escalamiento del conflicto debe llegar a la madurez. Igualmente, algunas otras condiciones deben emerger o inducirse.

### Participación de la sociedad civil

En el conflicto colombiano, los actores políticos armados de derecha y de izquierda, y el mismo Estado, tienen una legitimidad precaria. Incluso colectivamente, no representan a la nación como un todo. Por esta razón, un componente central del nuevo modelo tendrá que ser el papel activo de la sociedad civil en diferentes niveles y momentos del proceso de paz. Pero no se trata simplemente de que la sociedad civil esté en la mesa de negociaciones como tercera parte junto al Gobierno y a las guerrillas. Por ejemplo, la arena más significativa para la participación ciudadana en el proceso de comienzos de la década de los noventa no fue los diálogos de paz con los grupos insurgentes que decidieron desmovilizarse, sino las dinámicas más amplias que evolucionaron alrededor de la Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, estos otros foros deben articularse con las negociaciones del conflicto armado.

En los procesos con las FARC y el ELN durante la administración Pastrana hubo intentos sutiles de involucrar a la sociedad civil en el proceso de negociación, aunque esto fue más claro en el caso del ELN. Si bien ninguno de los procesos fue capaz de constituirse adecuadamente en un medio de participación ciudadana efectivo, aceptado socialmente, es significativo que ambos procesos expresaron, en cierto punto, la necesidad de establecer mejores lazos con la sociedad y las diversas expresiones de ella.



Sin embargo, el Acuerdo de Los Pozos sirve como ejemplo de que la participación de la sociedad civil fue más retórica que real. No puede haber una expresión más gráfica del arquetipo de bilateralismo que la imagen del Presidente y del legendario jefe guerrillero cuando se encontraron a solas bajo una carpa, como dos generales caballerescos decidiendo la suerte de toda una nación. El impresionante efecto político del encuentro, simbolizado en los abrazos y apretones de manos, indica que aunque ni el Gobierno ni las FARC puedan afirmar que representen al pueblo colombiano en su totalidad, cuando se reunieron para trabajar mancomunadamente por la paz, su legitimidad, apoyo popular y grado de representación social dieron un salto enorme. Al menos esto debería evitar que exageremos la magnitud y el alcance de la representación de la sociedad civil.

Pero lo que el rompimiento final de los diálogos durante la presidencia de Pastrana sugiere es que la naturaleza esencialmente bilateral del modelo de negociación era inadecuada dados los niveles de complejidad de la crisis nacional. Por lo tanto, es imperativo que el nuevo modelo tenga objetivos específicos para que la participación social sea efectiva. También, debe recordarse que la sociedad civil refleja las contradicciones y los conflictos que caracterizan a una nación dividida por años de guerra y violencia política. Si bien la sociedad civil muestra una enorme capacidad de recuperación, una gran habilidad de movilizar el poder de la gente y una capacidad para generar nuevos liderazgos, aún refleja las muchas rasuras del tejido social de la nación. La sociedad civil, en sus diversas formas de expresión, también debe ser capaz de ampliar su capacidad de organización y de alcanzar los niveles necesarios de compromiso, decisión y de poder requeridos para expresar su voluntad y que ésta le sea respetada.

Aunque aún no se haya implementado o desarrollado por completo desde su creación, el Consejo Nacional de Paz puede ser revivido y reformado, si es necesario, como un escenario institucional para articular la diversidad de representaciones y expresiones de la sociedad colombiana. Aunque la Convención Nacional del ELN deba volverse algo más que una propuesta vaga, muchos de sus componentes coinciden con la premisa básica de que la sociedad civil tiene que jugar un papel formal y decisivo en un acuerdo de paz. De la misma forma, la propuesta hecha por la Comisión de Notables en el Caguán se enfoca en relacionar el cese del fuego con el objetivo específico de convenir una Asamblea Nacional Constituyente como etapa final de los diálogos con las FARC, haciendo recordar el modelo Barco/M-19.

También se debe consolidar una participación alta dentro de la arena política. Tras el genocidio de la Unión Patriótica (UP) a fines de los ochenta y la frustración de la Alianza Democrática M-19 a comienzos de los noventa, la ausencia de una izquierda democrática en el espectro legal de los partidos políticos le dio crédito a la opinión de la

insurgencia de que sólo es posible ejercer la oposición a través de la lucha armada. Por esto, la reciente aparición y éxito del Polo Democrático en las elecciones nacionales de 2002 y en las regionales de 2003 debe ser visto como un paso significativo hacia el cambio de este déficit histórico en la democracia colombiana. A diferencia de experiencias previas, el Polo Democrático refleja la creciente autonomía, independencia y distancia de organizaciones sociales, intelectuales y movimientos políticos progresivos con respecto a la insurgencia. Si es capaz de continuar consolidándose como una alternativa política moderna y viable, el Polo Democrático podría persuadir a las guerrillas de que es posible actuar dentro de los límites legales en Colombia sin abandonar sus anhelos por el cambio.

### **Institucionalizando la política de paz**

Otra transformación fundamental que se requiere para consolidar el nuevo modelo es la institucionalización de la paz como política de Estado y no como política presidencial. Entre las ramas y los componentes del Estado, las Fuerzas Armadas son especialmente importantes. Los militares han sido tradicionalmente excluidos de la formulación de políticas y de los propios diálogos, pero deberían estar involucrados de forma directa y activa en todas las etapas de ellos, incluyendo, y de manera significativa, la mesa de negociaciones. Además, se requiere continuidad estratégica para salvar la brecha entre una administración y la siguiente, lo cual precisa que vaya más allá de la categoría de política de Estado y se amplíe el grado de consenso de toda la sociedad, para que alcance el nivel de política pública.

Crear y mantener el apoyo político para el proceso de paz es esencial para que sea viable. La naturaleza altamente volátil de la opinión pública y la fragilidad de la sociedad civil fueron evidentes durante la experiencia Betancur/FARC, y el apoyo social y político inicial al proceso de paz no quedó en nada. Algo muy similar ocurrió con Pastrana. En el caso del proceso Barco/M-19, aunque la sociedad civil sólo tuvo un papel marginal, el apoyo público creció ostensiblemente a medida que los acuerdos de paz comenzaron a transformarse en realidades tangibles y visibles, y se extendió a la Asamblea Nacional Constituyente.

En medio del escalamiento de la guerra y de su creciente degradación, se puede hacer mucho para preparar un clima favorable para un acuerdo negociado. El desarrollo democrático de organizaciones de la sociedad civil en el frente social, la consolidación y crecimiento de movimientos como el Polo Democrático en el frente político, la planeación y el pensamiento estratégicos de escenarios posconflicto realistas en el frente de política pública, y la construcción de redes de apoyo internacional por la paz son tareas vitales que requieren una perspectiva a largo plazo.





### Acuerdos humanitarios

Otro componente clave de un nuevo modelo y de su base de apoyo política y social es la aplicación gradual de los valores éticos y de las normas del Derecho Internacional Humanitario y de la Ley Internacional de Derechos Humanos. La implementación del Derecho Internacional Humanitario por medio de acuerdos especiales *ad hoc*, como primer paso hacia un respeto total a los derechos humanos, se vuelve un imperativo ético y político. Para que esto sea posible, todas las partes deben beneficiarse: por ejemplo, el reconocimiento político para la insurgencia y la liberación de los secuestrados para el Gobierno.

### Cambios en la estrategia de la guerrilla

El resultado aún desconocido de procesos internos dentro de los grupos insurgentes es otro componente clave para determinar la viabilidad de cualquier diálogo en el futuro. Así como el rompimiento de los diálogos a comienzos de los noventa les permitió a las personas de línea dura imponerse en las FARC, tendremos que esperar a ver si esta vez sucede un cambio similar, que posiblemente permita un nuevo posicionamiento del ala más política del grupo. En el ELN, la experiencia reciente confirma que su forma tradicional y compleja de toma de decisiones por consenso en el Comando Central, integrado por cinco personas, y el hecho de que aún nadie haya sido capaz de remplazar a Manuel Pérez al mando, continúan produciendo, con frecuencia, un liderazgo político errático y un cambio de posiciones constante.

Otra condición más para el nuevo modelo es la coordinación de procesos con las FARC y el ELN. Los temas a discutir en cada uno son los mismos pero con orden y énfasis diferentes. Se deben entender sus distintas naturalezas, tamaños y condiciones, sus diferencias históricas y rivalidades actuales, y los ritmos particulares de sus procesos internos y de sus relaciones con el Gobierno. Es necesario para todas las partes trabajar hacia la eventual convergencia de los dos procesos en una trayectoria común —o al menos en una coordinada.

### Reformas políticas y sociales

Debemos asumir la premisa básica de que la paz implicará profundos cambios estructurales en términos sociales y políticos, los cuales requerirán reformas jurídicas y constitucionales que pueden afectar a la sociedad y a la cultura. Los temas que son la causa del conflicto, como la propiedad de la tierra, la política macroeconómica, el uso de los recursos naturales y la política energética, deben ser debatidos y redefinidos de manera seria. Esto no implica, como alguien dijo alguna vez, una "revolución socialista por decreto". Lo que significa es que el sistema político y la sociedad de Colombia deben hacer mejoras para cumplir con los principios impuestos incluso por la democracia liberal burguesa. Más allá de alcanzar la Revolución Bolchevique, Colombia necesita pensar primero en la Revolución Francesa.

Esto lleva a que uno prevea una redistribución profunda del poder político que probablemente incluirá el recono-



cimiento formal del control local de la guerrilla de partes significativas del territorio y una mayor autonomía regional, sin llegar a considerar la noción de una desintegración de la unidad nacional al estilo yugoslavo. Por el contrario, es más probable que se comparta el poder, y no que haya una ruptura.

Los temas delicados de defensa y seguridad, que implican a las Fuerzas Armadas, también requerirán reforma. No sólo su doctrina, composición y funciones serán temas de negociación y de grandes reestructuraciones, sino que es posible que se requiera una integración de los rebeldes de hoy a alguna forma de fuerza de seguridad nacional. Está por verse si es al Ejército, como lo han sugerido los cabecillas del ELN, a unidades diferentes o a un organismo nuevo.

Será necesario prever un proceso de cinco a diez años, con un probable período de ajuste de lo que podría llamarse "paz armada". Es claro que desde el punto de vista de los rebeldes, y dada la larga historia de promesas rotas y genocidio político, sus armas son vistas como la única forma de influencia para monitorear y presionar la implementación de acuerdos y para garantizar la seguridad personal de sus miembros y simpatizantes.

Por esto, particularmente dada la experiencia del proceso Barco/M-19, es necesario pensar y planear la tarea colosal de reinsertar a miles de ex combatientes de todos los grupos armados a la vida civil. Esto debe tener en cuenta los componentes humanos, sociales, regionales y económicos. En lugar de intentar convertir a los campesinos en empresarios, lo cual fracasó hace una década, será necesario aplicar diferentes modelos de desarrollo alternativo y más organización democrática de producción dentro de los parámetros de una economía de mercado libre como cooperativas y zonas de desarrollo social, en donde los créditos y financiación pública creen incentivos para invertir en zonas olvidadas históricamente. Generar una igualdad de oportunidades real es, hoy en día, mucho más importante para extender la democratización de la sociedad colombiana que nacionalizar la industria.

### **Hacer frente al paramilitarismo**

Sin duda, una de las mayores cuestiones para el futuro es la que tiene que ver con los paramilitares. Parece obvio que para que haya una paz completa y duradera, se debe incluir a todos los que están involucrados en la guerra. Sin embargo, la forma en que avance un proceso con los paramilitares puede darle incentivos importantes u obstáculos a las futuras negociaciones con la insurgencia.

Desde luego, esto lleva a temas más grandes para el futuro: la impunidad, el castigo y la debida justicia. Es claro que dado el nivel impensable de atrocidades perpetradas por estos grupos, la mera discusión de posibles in-

dultos o amnistías hace que se planteen preguntas delicadas y temas que van más allá de los límites de Colombia, en especial, en el nuevo contexto de la Corte Penal Internacional. Nosotros también debemos enfrentar el dilema que todas las sociedades posconflicto han tenido que enfrentar y diseñar nuestra forma particular de resolver la tensión entre la necesidad de perdonar que se requiere para la reconciliación, y la necesidad igualmente importante de castigar al culpable, sin lo cual la paz sólo puede convertirse en un encubrimiento de la impunidad y de heridas que nunca cicatricen.

Pero más importante que castigar las atrocidades de los paramilitares, la consolidación de un nuevo modelo de resolución de conflictos que pueda llevar a una paz verdadera y sostenible requerirá desmantelar la lógica y el sistema del paramilitarismo.

No cabe duda que un ingrediente clave del nuevo modelo es la participación de la comunidad internacional. A pesar de los problemas, los años de Pastrana demostraron, tanto en el caso de las FARC como del ELN, que el papel de la comunidad internacional puede ser multifacético e incluir acompañamiento, facilitación, mediación, cooperación y apoyo técnico.

### **Reflexiones finales**

Nuestra historia muestra que cada vez que se rompen los esfuerzos para conseguir la paz, es más difícil comenzar de nuevo y hay un costo más alto en vidas humanas y para la nación. Mientras muchos colombianos creen que hemos tocado el fondo, hay un gran potencial para el escalamiento de la violencia. No obstante, si ningún bando es capaz de ganar la guerra, una vez más Colombia volverá a tener que comenzar de nuevo el proceso de paz. Pero para que esta etapa actual de creciente conflicto se convierta en el último acto de esta aparente guerra sin fin, debe surgir un nuevo modelo para la resolución de conflictos. Éste debe ser capaz de ajustarse a la onerosa y aparentemente anticuada necesidad de enmendar las injusticias históricas que muchas sociedades resolvieron hace décadas, o incluso hace siglos. Pero también debe tener la sofisticación de alta tecnología requerida para incorporar una red diversa de piezas interrelacionadas y crecientemente interconectadas con una gran variedad de preocupaciones globales. Dicha tarea colosal sólo puede llevarse a cabo con el trabajo en equipo de un gran número de gente en un largo período de tiempo, y con posibilidades aparentemente muy remotas. Éste es un reto que sólo el pueblo colombiano como un todo, con la ayuda de sus amigos en el mundo, puede enfrentar.