
UN MARCO ANALITICO DEL PROCESO DE TERMINACION DE CONFLICTOS VIOLENTOS, CON APLICACION AL CASO COLOMBIANO

Pedro Valenzuela*

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

A raíz de estos acontecimientos, durante los últimos años hemos sido testigos de una gran proliferación de literatura especializada en las técnicas y habilidades para participar exitosamente en las negociaciones, así como en el papel de terceros en la conducción del proceso (mediación) (1). No obstante, este énfasis en la fase de negociaciones cara a cara se hace a costa de un análisis de los procesos que las preceden, el contexto que las rodea, la importancia de las metas de las partes, las posibles profundas contradicciones objetivas y las consecuencias de las dinámicas adquiridas por conflictos prolongados e intensos, todo lo cual puede resultar determinante para los acuerdos negociados o la incapacidad de lograrlos. Al desenvolverse en el ámbito del “deber ser” (cómo negociar) e intentar generalizar estrategias y habilidades sin discriminar contextos culturales o tipos de conflictos, estos enfoques pueden resultar insuficientes para explicar el resultado de conflictos sociopolíticos violentos (su resolución o falta de ella).

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

rios obstáculos para la solución pacífica del conflicto o para la adopción de un estilo de cooperación en las negociaciones (2).

EL PROCESO DE TERMINACION DE CONFLICTOS

Siguiendo a Mitchell (1981; 1983; 1991), en este ensayo se entiende por terminación de conflictos el proceso tendiente a abandonar los métodos violentos para lograr unos objetivos (3). Este proceso comienza en el momento en que los actores consideran la búsqueda de una solución negociada en vez de persistir en el intento de derrotar al adversario mediante la utilización de la violencia. Su desarrollo implica que las partes llegan a la conclusión de que es preferible buscar una solución de transacción que continuar la confrontación violenta. Obviamente, para que el proceso concluya exitosamente los actores deben mantener esta opinión a lo largo del tiempo, puesto que si en algún momento por lo menos una de las partes considera que los beneficios potenciales derivados de la prosecución de los combates superan los de cualquier posible acuerdo negociado, el proceso será abortado.

Lo anterior nos lleva a plantear una pregunta crucial: ¿en qué momento consideran las partes que es preferible buscar fórmulas de avenencia a continuar la confrontación violenta? Una de las respuestas más socorridas es que ese momento se produce cuando les resulta claro a las partes que por la vía armada es imposible lograr sus objetivos y que es mejor transarse por un logro al menos parcial de los mismos mediante la negociación. Subyacente a este argumento encontramos los postulados básicos del enfoque clásico del actor racional, el cual, en esencia, argumenta que cuando los actores en un conflicto deben tomar una decisión con respecto a diferentes opciones, calculan el beneficio que les reportará la decisión tomada. Este beneficio previsto se obtiene calculando las ventajas que reportaría una determinada opción, los costos que implicaría y la probabili-

(*) Politólogo. Director del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Javeriana de Bogotá.

(1) Esta literatura sigue la tendencia del campo, es decir que refleja el paulatino desplazamiento del interés en la “resolución de conflictos” hacia el “manejo” de los mismos (Rubin, 1991).

(2) Para una explicación de los diferentes estilos que las partes pueden adoptar en el conflicto o la negociación, véase Lederach (1985).

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

dad de que de hecho produzca el resultado anticipado. La decisión racional será aquella que proporcione un resultado con el mayor beneficio previsto (4).

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

Los postulados básicos del modelo pueden ser de utilidad para la comprensión general del fenómeno. Como argumenta Mitchell (1991: 37), es probable que cuando un conflicto se está desarrollando la toma de decisiones cotidianas se relacione con la forma más eficaz de proseguir los combates (cómo asignar los recursos disponibles o neutralizar las conquistas del enemigo, etc.), lo que implica un proceso de toma de decisiones relativamente rutinario, en el que las partes no se detienen a sopesar cada día los pros y los contras de continuar el conflicto armado. Sin embargo, en algún momento los dirigentes han de contemplar la continuación o la terminación del mismo, situación que implica un proceso de toma de decisiones radicalmente diferente, puesto que se trata de una "reconsideración global" de la política seguida hasta el momento. Es aquí donde los actores presumiblemente entran a sopesar los costos, los beneficios y las probabilidades de las diferentes opciones.

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

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

(4) Muchos autores han utilizado este enfoque para explicar tanto la decisión de recurrir a los métodos violentos como la de abandonarlos. Véase, por ejemplo, Poppin (1979), Wittman (1979), Bueno de Mesquita (1981), Muller (1991).

LOS PROBLEMAS DEL ENFOQUE

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

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

Es por ello que Zartman (1986) plantea que el empate debe "dolerles" a los actores y que éstos deben estar convencidos de que no hay posibilidad de romperlo mediante la escalada del conflicto. Por tanto, al hablar de un "empate que duela" (*hurting stalemate*) es importante tener en cuenta una complicación adicional, puesto que la "correlación de fuerzas" o el "poder" de los actores en conflicto no puede determinarse exclusivamente con base en el balance militar (5).

Siguiendo a Cottam (1985; 1986), es importante identificar algunos elementos adicionales que nos pueden indicar el grado de "madurez" del conflicto, en términos de los "instrumentos de presión" disponibles a los actores en diferentes etapas de la confrontación. Además de los recursos materiales y de la correlación militar de fuerzas hay que considerar factores como la tendencia en la composición de la elites, en la relación elites-masas, en las actitudes públicas, en las percepciones prevalecientes, en las políticas, en los valores de los actores y en el contexto internacional. Los cambios en estas tendencias van modificando el contexto del conflicto y, por ende, los instrumentos de poder de los actores y su percepción sobre las diferentes alternativas (6).

Lo hecho hasta este punto identifica algunos elementos que pueden afectar la valoración de las partes. No obstante,

(5) Es necesario trascender la conceptualización del poder de los actores en conflicto en términos de su capacidad coercitiva, puesto que también puede derivarse de su capacidad para ofrecer recompensas materiales o psicológicas, de su legitimidad o autoridad y de su conocimiento o carisma (Galbraith, 1985). Por otra parte, los recursos de un actor, especialmente aquellos que le confieren una capacidad militar o coactiva, sólo constituyen la "base de poder potencial" del mismo. En una coyuntura determinada puede ser más importante su capacidad para movilizarlos (como consecuencia de circunstancias políticas, económicas, sociales, de relaciones internas a los actores, etc.) y los instrumentos que se hayan desarrollado para tratar de ejercer influencia. Por último, el que un actor pueda influir sobre otro depende de la percepción de éste en términos de esa capacidad, de la intención de usarla, de los objetivos estratégicos de los actores y de la relación entre ellos (Cottam, 1985; 1986).

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

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

Este es uno de los grandes problemas del modelo clásico del beneficio previsto. Como señala Mitchell (1981; 1991), las opciones de guerra o paz afectan de manera diferente a las diversas facciones (las recompensas y las cargas se distribuyen desigualmente), lo cual significa que con frecuencia no habrá coincidencias en su evaluación de los beneficios, los costos y las probabilidades de cada opción. En consecuencia, al interior de un grupo existirán varias visiones sobre la bondad o conveniencia de las diferentes alternativas. Esto introduce nuevas complicaciones, puesto que además de los factores interpartes que pesan en la decisión —tales como el deseo de lograr una situación posconflicto favorable, de prevenir futuros conflictos, la necesidad de una victoria para justificar los sacrificios realizados, los futuros beneficios, los beneficios ya alcanzados, los recursos restantes de la otra parte, los recursos restantes propios, los costos previstos, los costos en los que ya se ha incurrido y los costos que aún se le puedan imponer al adversario— habrá que tener en cuenta factores al interior de las partes que pueden hacer que un actor persista en la lucha armada incluso si es consciente de la imposibilidad de imponer sus objetivos —tales como el nivel de apoyo de los subordinados, el nivel de credibilidad de los dirigentes, su grado de responsabilidad por una política determinada y la repercusión de una decisión sobre el liderazgo, las facciones disidentes o la unidad del actor (7).

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

También es necesario introducir en esta breve exposición algunas barreras psicológicas a nivel individual y colec-

tivo que impiden que los actores tomen la decisión de buscar una salida negociada. Con frecuencia, después de que un conflicto ha escalado se presenta un endurecimiento en las posiciones de los actores, la deshumanización del adversario, la consolidación de estereotipos del contrario (8), la polarización, la tendencia a culpar al adversario por la controversia creciente, la necesidad de castigar al adversario y no solo derrotarlo, la ruptura de los canales de comunicación, el temor a mostrar “debilidad” y la percepción de que el conflicto es de suma cero. Todo ello puede conducir a que los actores persistan en una conducta que a todas luces, en opinión de terceros ajenos al conflicto, les reportará más costos que beneficios, fenómeno conocido como la “caída en la trampa” (Pruitt, 1986).

Por último, el analista debe ser consciente de que los conflictos pueden ser muy dinámicos y sufrir transformaciones desde los estadios de latencia hasta el momento en que los actores manifiestan conductas explícitas. Como argumenta Mitchell (1991: 42), los actores cambian de opinión con respecto a las posibilidades de éxito o a la mayor o menor importancia de una u otra ventaja concreta, y los costos se pueden calcular en forma diferente de acuerdo con los recursos ya invertidos o los aún disponibles para el futuro. También puede ser que con el tiempo cambien los factores que más influyen sobre una evaluación: por ejemplo, en algún momento el apoyo de los subordinados, la opinión pública, la unidad interna o los recursos invertidos pueden tener más importancia para la decisión de los actores, pero posteriormente pueden perderla y otros factores comenzar a adquirirla. Finalmente, los objetivos de los actores pueden cambiar, de manera que en sus etapas finales el conflicto puede ser muy diferente del original, por lo menos en uno de sus componentes esenciales. Es posible, por ejemplo, que un actor comience con amplios objetivos políticos, como el derrocamiento del sistema, pero que a medida que el conflicto evoluciona y se evidencia su incapacidad para conseguirlo, la consolidación de su poder en algunas zonas se convierta en el objetivo principal.

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

(7) Mitchell también argumenta que algunas variables pueden jugar un papel considerable en la decisión de continuar el conflicto, incluso si un actor está en desventaja militar: por ejemplo, la derrota puede no ser tan evidente; los líderes tendrían que admitir el fracaso de sus políticas; no habría recompensas visibles que justificaran los sacrificios; el temor a la situación posconflicto; la inercia para cambiar de política; el impedir que se beneficien facciones opositoras dentro del grupo; problemas para convencer a las bases de que un compromiso es aceptable.

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

APLICACIÓN AL CASO COLOMBIANO

Durante los últimos 12 años, bajo diferentes gobiernos y modalidades, en Colombia se han venido realizando esfuerzos por ponerle fin a un conflicto violento que ha desangrado el país desde los años sesenta. Aunque los resultados del pasado reciente no son desdeñables, los grupos insurgentes mayoritarios (las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y el Ejército Nacional de Liberación, ELN), además de una pequeña disidencia del Ejército Popular de Liberación, EPL, aún persisten en la lucha armada (9). La diversidad de actores y niveles alimentan una espiral de conflicto cuya complejidad ha terminado por convencer a muchos del carácter endémico e intratable de la violencia en el país.

No obstante, el gobierno del Presidente Samper ha puesto en marcha un nuevo proceso de paz y el movimiento insurgente ha manifestado repetidamente su deseo de participar en la búsqueda de una solución negociada. En el resto del ensayo se hará una breve evaluación de las tendencias del conflicto, con miras a identificar el contexto de las eventuales negociaciones entre el Estado colombiano y la insurgencia.

Siguiendo el marco sugerido en la primera parte, comenzaré por examinar la correlación de fuerzas militares. El Cuadro 1 presenta las tendencias en las diversas modalidades de acción de la guerrilla.

CUADRO 1

MODALIDAD	Promedio mes 91	Promedio mes 92	Promedio mes 93	Promedio en-ju 94
Asalto a poblaciones	3.08	2.08	1.5	2.3
Actos publicitarios	8.5	11.58	8.4	27.8
Ataques a instalaciones	8.75	6.83	3.5	4.1
Contactos armados	34.25	48.25	51.6	44.6
Emboscadas	7.0	6.91	5.1	7.8
Hostigamientos	8.91	14.75	10.1	19.8
Secuestros	22.8	12.08	19.6	49.8
Asaltos a entidades	4.5	2.58	2.8	1.6
Acciones Terroristas	38.66	48.75	28.6	52.5
Subversivos muertos	50.0	68.91	75.4	56.3
Subversivos capturados	N.D.	65.83	117.0	105.1
Miembros FFAA muertos	34.41	39.91	29.4	20.5

Fuente: elaborado con base en datos de Carvajal (1994).

Resulta claro que aunque el fortalecimiento de la Fuerza Pública mediante la creación de las Brigadas Móviles, la modernización de equipos y armamento y el mejoramiento de los servicios de inteligencia, en conjunción con el sistema de recompensas, le han reportado al gobierno algunos éxitos importantes en términos del número de capturas (incluyendo las de cuadros principales como Francisco Ga-

lán del ELN y Francisco Caraballo, máximo dirigente de la disidencia del EPL) y de golpes a algunos frentes, durante los primeros seis meses de 1994 la insurgencia demostró una vez más su capacidad de acción, al igualar o superar los niveles de los tres años anteriores.

Pese a los éxitos parciales, la estrategia de “guerra integral” del Presidente Gaviria no tuvo la suficiente contundencia para debilitar al movimiento insurgente al punto de poder exigir su rendición o de reducir sus opciones a pactar o desaparecer (10). Por otro lado, también es obvio que la insurgencia está muy lejos de establecer un equilibrio militar. La guerrilla normalmente ataca poblaciones defendidas por un reducido número de policías, obstruye vías, vuela obras de infraestructura, extorsiona y secuestra, todo lo cual le da una gran capacidad de alteración del orden, pero, a diferencia de la guerrilla salvadoreña, en muy pocos lugares ha podido establecer un dominio militar (11).

En Colombia se ha popularizado la expresión “empate militar negativo”, denotando la evidente incapacidad del Estado para erradicar una insurgencia con más de tres décadas de existencia y la de ésta para derrotar al Estado o generar una insurrección generalizada. Esta expresión no implica la “degradación del conflicto”, en el sentido de “masacres y guerra sucia”, como la entiende Bejarano (1992: 28), aunque puede ser una de sus causas. Tampoco implica un “equilibrio militar”, al contrario de lo que sugiere el mismo autor cuando, al atacar la aplicación de ese concepto en el contexto colombiano, afirma: “será obvio que la sola imposibilidad del Estado para derrotar organizaciones insurgentes, no declara el empate militar” (p. 28). Es claro que en Colombia no hay un “empate militar”, el cual implicaría la existencia de “un equilibrio estratégico en términos de espacio, tiempo, y fuerza, a partir del cual las partes potencian al máximo su capacidad ofensiva de manera abierta” (p. 29), pero sí persiste un empate militar “negativo” puesto que el Estado, pese a la favorable asimetría de fuerzas, no ha podido derrotar a su adversario mediante la confrontación armada.

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

(10) Así lo demuestra el “plan de despedida a Gaviria”, el cual incluyó acciones contra guarniciones militares y el aislamiento de algunas zonas mediante la obstaculización del tránsito y la intimidación a los transportadores. La guerrilla realizó un promedio 17.6 incursiones diarias durante los últimos 20 días del gobierno de Gaviria. Véase Carvajal (1994).

(11) La guerrilla actúa incluso en las zonas aledañas a Bogotá y ha ingresado en los barrios periféricos mediante la conformación de las milicias populares. La acción urbana, sin embargo, se circunscribe a los barrios marginales. No contamos con datos que nos permitan determinar con exactitud la magnitud de este hecho, pero es claro que el Estado ha reconocido la tendencia, pues acaba de destinar un cuerpo de alrededor de 1000 hombres para contrarrestarla.

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

Pese a que la situación no permite hablar de un equilibrio militar y a que en el corto o mediano plazo este no parece ser un objetivo alcanzable, la situación no es completamente desfavorable para la insurgencia. Por un lado, la guerrilla cuenta con unos recursos cada vez más grandes, producto, en el caso de las FARC, del crecimiento del narcotráfico en sus zonas históricas de presencia. Frentes importantes se encuentran en zonas coqueras y de cultivo de amapola como Tolima, Cauca, Caquetá, Guaviare, Vichada, Huila y Casanare (12). Igualmente, según podemos deducir de las cifras que hemos venido citando, el secuestro (eufemísticamente llamado por la guerrilla “retención”) continúa siendo una importante fuente de financiación, habiéndose más que duplicado el promedio de secuestros mensuales en la primera mitad de 1994, en comparación con todo el año de 1991. A esto habría que añadirle la extorsión (“vacuna” o “boleteo”) y otras modalidades para extraer recursos de la población, como el “secuestro” de hatos de ganado a cambio de dinero.

Sin embargo, pese al consenso existente en gran parte de la opinión pública colombiana e incluso entre algunos analistas, no resultan convincentes la aseveración de que la guerrilla está motivada simplemente por una ambición económica y la implícita equiparación con los narcotraficantes (y por ende su tildamiento de criminales comunes) (13). Sin negar la descomposición interna (muy difícil de precisar en cuanto al grado o los sectores afectados) que con alguna regularidad se evidencia, podría argumentarse que las jugosas fuentes de financiación le permiten a la insurgencia sostener el esfuerzo bélico en pro de unos ideales y objetivos (desfasados o no) sociopolíticos.

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

Otra tendencia identificable es el desarrollo de la estrategia de fortalecimiento a nivel local. Durante la campaña para la elección popular de alcaldes en 1994 la insurgencia disminuyó sus acciones militares, pero se movió en la arena política institucional forjando alianzas y comprometiendo a candidatos a las alcaldías, los concejos municipales, las asambleas departamentales y las gobernaciones con algunos de los puntos por los que ha venido presionando, inclu-

yendo la realización de diálogos regionales y la participación activa en el manejo regional y la distribución presupuestal (14). De acuerdo con Carvajal (1994), los esfuerzos por fortalecer esta influencia corresponden a los planes trazados por la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (alianza más bien nominal entre el ELN y las FARC) hasta 1996. Este fortalecimiento se expresa en el hecho de que alrededor de 225 gobiernos municipales (de un total de algo más de mil) estaban acosados por la guerrilla a comienzos de 1994, lo que ha resultado en el asesinato o la renuncia de varios mandatarios locales.

Aún otro factor es el indudable deterioro de la imagen del Estado colombiano, a raíz de los continuos informes desfavorables sobre la situación de los derechos humanos en el país. Hay que resaltar que las denuncias no provienen exclusivamente de las organizaciones tradicionales de derechos humanos, tanto locales como internacionales, sino que incluyen organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas, países como Estados Unidos y Alemania, e instituciones domésticas como la Procuraduría General de la Nación, la Consejería para los Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, la opinión pública nacional tiene una imagen negativa del desempeño del Estado en este campo, colocando al país entre los primeros en la región en términos de la participación de agencias estatales en la violación de los derechos humanos. El Cuadro 2 presenta una visión comparativa de esta percepción.

CUADRO 2
Opinión de los ciudadanos

ENTIDAD ESTATAL	Colombia	Total Latinoamérica	Total Suramérica	Total Caribe	Total Centroamérica
POLICIA					
-Si	90%	77%	78%	77%	81%
-No	8%	17%	16%	17%	14%
-NS/NR	2%	6%	6%	6%	5%
EJERCITO					
-Si	74%	60%	54%	40%	73%
-No	20%	27%	36%	31%	16%
-NS/NR	6%	13%	10%	29%	11%
SERVICIOS DE INTELIGENCIA					
-Si	68%	58%	55%	57%	63%
-No	18%	29%	27%	28%	16%
-NS/NR	14%	22%	19%	16%	29%

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

Un porcentaje sumamente elevado de la opinión pública considera que aquellas instituciones más directamente involucradas en la lucha contrainsurgente (Policía, Ejército, Inteligencia) violan los derechos humanos. Solo la República

(12) Por ello no resultan sorprendentes las declaraciones del Comandante del Frente 14 de las FARC, transmitidas por televisión el 9 de enero de 1995, en las que reconoce las colaboraciones que reciben por cuenta del narcotráfico.

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

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

Dominicana (91%) y Guatemala y México (ambos con 95%) superan la cifra colombiana, de por sí mucho más elevada que la del promedio regional, en relación con la Policía. En cuanto al desempeño del Ejército, sólo en Guatemala (86%), República Dominicana (85%), Honduras (83%), Paraguay (82%), Nicaragua (76%) y Perú (75%) hay una opinión más desfavorable que en Colombia, y en cuanto a los servicios de inteligencia sólo Guatemala (84%) y Honduras (78%) superan a Colombia, mientras que en el Perú un porcentaje igual al colombiano juzga que estas instituciones violan los derechos humanos. Esta situación le resta legitimidad al Estado colombiano, pues, como argumenta Gómez (1986: 86-87), “el terrorismo oficial...es más reprobable todavía que el terrorismo contestatario, porque la existencia del pacto social que legitima la existencia del Estado, consiste nada más que en otorgarle monopolio sobre la fuerza, a cambio de que no se desvíe un ápice en su aplicación”.

Sin embargo, también hay tendencias que desfavorecen a la guerrilla y que pueden impulsarla a buscar una salida negociada. El hecho de estar lejos de lograr un equilibrio militar no parece ser su principal problema, pues de hecho la guerra irregular no implica la creación de un ejército capaz de confrontar en combates abiertos a la fuerza pública. Teniendo en cuenta la evidencia de las dos últimas revoluciones exitosas en América Latina (Cuba y Nicaragua), la clave del éxito del esfuerzo revolucionario estaría en su capacidad para generar un alzamiento popular de tipo urbano. A diferencia de las revoluciones anteriores (por ejemplo, China y Vietnam) en las que el campesinado fue el sector decisivo para asegurar el triunfo de la revolución, y en las que se siguió una estrategia de “cercamiento” de las ciudades y de constitución de “zonas liberadas”, en Cuba y Nicaragua su importancia fue secundaria. Más bien fueron los alzamientos urbanos y las oposiciones “multiclasistas” las que garantizaron el éxito de las rebeliones. Ello se explica porque las condiciones sociales tanto de Cuba como de Nicaragua eran muy diferentes a las de las otras sociedades que han experimentado revoluciones exitosas: poblaciones esencialmente urbanas y un grado muchísimo mayor de alfabetismo y diferenciación social (Dix, 19).

Con mayor razón, estas características cobran importancia en Colombia, país más urbano, alfabeto y socialmente diferenciado que Cuba y Nicaragua en la época de sus revoluciones. Sin embargo, la guerrilla colombiana ha sido incapaz de conectarse efectivamente con las masas urbanas y mucho menos con sectores de las clases medias, entre otras razones porque su proyecto ideológico se percibe como radical y excluyente y porque, pese a las grandes deficiencias de la democracia colombiana, el país carece de una figura como Batista o Somoza o de una dictadura militar que pudiera aglutinar a diferentes sectores en un movimiento amplio de oposición. El único grupo que pudo generar un apoyo significativo a nivel nacional, justamente porque contaba con un proyecto incluyente e ideológicamente vago con el que los sectores medios se podían identificar, fue el hoy casi extinto M-19. Aún así, su apoyo se evidenció en las urnas y no en la conformación de un gran ejército o en un alzamiento popular bajo su liderazgo, incluso cuando la

democracia del país presentaba características mucho más restrictivas y excluyentes.

Por el contrario, en los últimos años el país ha evolucionado hacia una mayor apertura y democratización del sistema, cristalizadas en la nueva Constitución de 1991, la cual abrió espacios y mecanismos para la participación de terceras fuerzas políticas, grupos guerrilleros desmovilizados, indígenas y la población en general, lo que para muchos desvirtúa la oposición armada.

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

En ocasiones los esfuerzos de la insurgencia por vincular la lucha armada a las luchas de masas le han acarreado el rechazo abierto de los movimientos sociales. Tal fue, por ejemplo, la situación cuando pretendió “acompañar militarmente” los paros cívicos y las marchas campesinas y, en un giro irónico, el campesinado terminó reclamando una mayor presencia del Estado y negociando reivindicaciones particulares en lugar de legitimar la lucha armada. Lo mismo ocurrió cuando el M-19 intentó imponerle su plan militar a las organizaciones de masas y éstas reaccionaron consolidando “una política de autonomía” que buscaba hacer uso de los canales de participación abiertos por el Estado (Flórez, 1994). Si esto sucedió en un momento en que la guerrilla “era dueña de un espacio como opción política”, resulta más explicable el rechazo, ahora que parece haberlo perdido, a las acciones que tocan directamente a la población civil, como ocurrió a mediados de 1991, cuando la ofensiva desatada por la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar para presionar al gobierno afectó, además de los objetivos militares, la infraestructura energética, las comunicaciones, carreteras, puentes y medios de transporte.

Por otra parte, empiezan a vislumbrarse ciertas tendencias que si logran consolidarse y demostrar su efectividad pueden alterar significativamente el entorno del conflicto. El gobierno actual ha asumido una posición en relación con los derechos humanos que contrasta con la de administraciones anteriores: la ratificación del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, su disposición a reconocer la responsabilidad del Estado y los esfuerzos por imponer un control sobre el desempeño de las fuerzas armadas, constituyen pasos positivos. Aunque muchos colombianos argumentan que estas medidas tienden a favorecer al movi-

miento insurgente, puesto que “atan al gobierno de pies y manos”, es más probable que de hecho redunden en beneficio de la legitimidad del sistema. Una política gubernamental que contrarreste la deplorable situación de los derechos humanos en Colombia le reportará al gobierno una tendencia favorable, sobre todo si la insurgencia sigue empeñada en realizar acciones en contra de la población civil.

También empieza a percibirse una actitud más consecuente y menos ambigua, aunque susceptible de un fortalecimiento mucho mayor, por parte de algunos sectores de la sociedad civil en relación con la “violación” de los derechos humanos y de las normas del derecho internacional humanitario, tanto por el Estado como por la insurgencia (15). En diferentes foros y conferencias sobre el proceso de paz las acusaciones han comenzado a recaer sobre ambos actores, lo que puede empezar a imponerle a una guerrilla acostumbrada a parapetarse tras las denuncias de las organizaciones de derechos humanos parte de los costos políticos con los que hasta ahora cargaba exclusivamente el Estado. Por otro lado, hay que anotar que aunque todavía no observamos en Colombia una movilización ciudadana masiva y sostenida en contra de la guerra, ejerciendo presión sobre ambas partes, los esfuerzos de diversas organizaciones por promover el diálogo son innumerables y ya existen algunos intentos por unificarlos (16).

Si estas tendencias embrionarias se fortalecieran, tendrían a reducir aún más la capacidad de la guerrilla para canalizar la oposición al sistema. Es posible que, dada su incapacidad para consolidar una base que le permita trascender las acciones de sabotaje o de control local, o para generar una insurgencia popular, los líderes guerrilleros más lúcidos políticamente entren a reconsiderar en términos más realistas la sobreestimación de su capacidad y su grado de representatividad de los intereses de la mayoría, y perciban que su alternativa a pactar probablemente sea sobrevivir en una forma cada vez más aislada de las luchas populares y la opinión pública nacional, condenada a una “rebelión permanente o delincuencia política endémica” (17).

Sin embargo, como se planteó en la parte inicial, hay factores que incluso ante esta disyuntiva pueden hacerlos tomar la decisión de continuar la lucha armada. La desigual efectividad de la lucha anti-guerrillera, que golpea a unos frentes de manera más contundente que a otros, repercute en la evaluación de los beneficios, los costos y las probabi-

lidades, generando varias estructuras de preferencias o visiones sobre la mejor alternativa. Al no existir una situación de conjunto claramente desfavorable, aquellas facciones en situación menos desventajosa o en franco proceso de expansión pueden adquirir mayor importancia dentro de la organización y propender por la continuación del *status quo* que les brinda bases de consolidación (18). De ahí que incluso si los sectores más políticos de las organizaciones guerrilleras son conscientes de la imposibilidad del triunfo o perciben tendencias políticas desfavorables a nivel nacional, puede resultarles difícil unificar las facciones y arrastrarlas hacia un proceso de negociación que culmine con la dejación de armas y su participación política por los canales institucionales.

UNA MIRADA AL FUTURO

El futuro inmediato es incierto. El gobierno colombiano se ha pronunciado a favor de los diálogos y ha tomado una serie de determinaciones que corroboran esa disposición. Al igual que en las negociaciones de Caracas y Tlaxcala, no ha fijado condiciones previas, tales como el cese al fuego o la suspensión de los secuestros y los actos terroristas, para iniciar las conversaciones, sino que ha aceptado que han de ser resultado de los acuerdos. También ha continuado con la política de institucionalización de los diálogos, mediante la creación de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, lo que les confiere la legitimidad institucional requerida por un proceso de esta naturaleza.

Sin embargo, el contexto del conflicto colombiano no ha cambiado significativamente desde la última ronda de negociaciones, lo que nos indica que, muy probablemente, la guerrilla no entrará al proceso con una sentida urgencia de negociar su desmovilización (lo que no equivale a decir que no le “interesa” negociar) y que tanto su posición en las negociaciones como el alcance de las fórmulas de acuerdo seguirán en términos generales los lineamientos de las rondas anteriores: es decir que el movimiento insurgente se presentará en el proceso como vocero de los intereses de las mayorías, abogando por reformas socioeconómicas y políticas amplias, aunque hasta el momento vagas, en vez de limitarse a considerar beneficios para los grupos guerrilleros (como sí ocurrió en gran medida en los procesos anteriores).

Pese a que las propuestas que la guerrilla traerá a la mesa de negociaciones son esencialmente compatibles con el sistema capitalista y de democracia representativa (con ambiciones participativas) que impera en Colombia, pueden tener un impacto significativo en términos de la democratización socioeconómica y política del país, lo que necesariamente impondrá costos a algunos sectores. La gran incógnita es si, o hasta qué punto, el nuevo gobierno podrá generar el apoyo de diversas fuerzas para pactar reformas

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

(16) Vale destacar los esfuerzos de la Red de Iniciativas Ciudadanas Contra la Guerra y por la Paz, creada a finales de 1993, y la Iniciativa Juvenil Octava Papeleta por la Paz.

(17) La expresión es de Valencia (1993: 101). El autor hace una diferenciación entre la guerra “programática”, que “implica la politización de lo militar”, y la guerra “metodológica”, que “supone la militarización de la política”. En su opinión, las FARC y el ELN libraron una guerra programática desde mediados de los años sesenta hasta comienzos de los años ochenta, pero desde entonces han caído en la guerra metodológica, lo que implica que el levantamiento en contra del gobierno se ha “convertido en una subcultura, en una actividad económica regular y en una política cuyo objetivo es su propia duración o reproducción en el tiempo”. En consecuencia, “los clásicos propósitos guerrilleros (la construcción de bases sociales y fuerzas políticas, el punto de vista de la sociedad civil, la defensa de los derechos humanos y los valores democráticos) se han abandonado o subsisten como fósiles en un discurso crecientemente distanciado de la práctica” (pp. 101-102).

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

de alcance en unas negociaciones que por fuerza serán muy diferentes de las anteriores. Esto implicaría comprometer a la clase política, superar el tradicional fraccionamiento de los partidos (incluyendo el de gobierno) y el del propio Estado (la posición de las Fuerzas Armadas; las contradicciones al interior del gobierno, evidenciadas por las publicitarias confrontaciones entre los ministros de defensa y gobierno con relación a la conducción del orden público) frente al proyecto de paz y asegurar la colaboración del sector empresarial en la construcción de una paz que resultará costosa.

Si el proceso no fructifica, la guerrilla, amparada en su capacidad económica y de alteración del orden público, en el control de algunas áreas y en la influencia que trasciende el apoyo que es capaz de generar, persistirá en su accionar con la perspectiva de que las tendencias en el largo plazo se vuelvan a su favor. Y nuevamente las voces a favor de una salida militar alimentarán una espiral de violencia que, como plantea Pizarro (SF), sólo parece conducir al deterioro progresivo del tejido social del país. Es por ende indispensable que los sectores de la sociedad civil identificados con la paz se fortalezcan, para que con autonomía y sin ambigüedades se conviertan en un verdadero instrumento de presión que obligue a los actores en conflicto a replantear sus cálculos y abandonar la lógica de la guerra.

BIBLIOGRAFIA

- BEJARANO, Jesús A. (1992), "Entre los laberintos de la paz y las anchas avenidas de la democracia: reflexiones sobre los procesos de paz de Colombia y El Salvador." Trabajo mecanografiado.
- BUENO DE MESQUITA, Bruce (1981), *The War Trap*. New Haven, N.J., Yale University Press.
- CARVAJAL, Ciro (1994), "Perspectivas de acción frente a la guerrilla colombiana". Monografía de grado, Maestría en Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA (1994), *Quinto Barómetro Iberoamericano*.
- COTTAM, Richard (1967), *Competitive Interference and Twentieth Century Diplomacy*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

COTTAM, Richard (1985), *The Rehabilitation of Power in International Relations*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

COTTAM, Richard (1986), "Understanding Negotiation: The Academic Contribution". *Case Studies in International Negotiation*, No. 11, University of Pittsburgh.

DIX, Robert (19), FLÓREZ, Enrique (1994), "Colombia: un país sin conciencia del beneficio de la paz". Ponencia presentada al Seminario-Taller La Sociedad Civil y La Paz, Sasaima, Colombia.

GALBRAITH, Kenneth (1985), *La anatomía del poder*. Barcelona, Plaza & Janés.

GÓMEZ, Hernando (1986), "Colombia: un punto de vista liberal", en *Procesos de reconciliación nacional en América Latina*. Bogotá, Instituto de Estudios Liberales: 81-94.

LEDERACH, John Paul (1985), *La regulación del conflicto social: un enfoque práctico*. Akron, P.A.: Mennonite Central Committee.

MITCHELL, C.R. (1981), *The Structure of International Conflict*. New York, St. Martin's.

MITCHELL, C.R. (1983), "Rational Models and the Ending of Wars". *The Journal of Conflict Resolution*, 27, No. 3: 495-520.

MITCHELL, C.R. (1991), "Cómo poner fin a guerras y conflictos: decisiones, racionalidad y trampas". RICS 127: 35-58.

MULLER, Edward et al (1991), "Discontent and the Expected Utility of Rebellion: The Case of Peru". *American Political Science Review*, 85, No. 4: 1261-1282.

PIZARRO, Eduardo (S.F.), "Violencia y proceso de paz: un balance del caso colombiano (1982-1989)". Trabajo mecanografiado.

POPKIN, Samuel (1979), *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural society in Viet Nam*. Berkeley, University of California Press.

PRUITT, Dean y Jeffrey RUBIN (1986), *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Entrapment*. New York, Random House.

RUBIN, Jeffrey (1991), "Some Wise and Mistaken Assumptions about Conflict and Negotiation", en BRESLIN, William et al (eds.), *Negotiation Theory and Practice*. Cambridge, Massachusetts: 3-11.

VALENCIA (1993), *La justicia de las armas: una crítica normativa de la guerra metodológica en Colombia*. Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.

WITTMAN, Donald (1979), "How a War Ends; A Rational Model Approach". *The Journal of Conflict Resolution*, 23, No. 4, diciembre: 743-763.

ZARTMAN, William (1986), "Ripening Conflict, Ripe Moment, Formula, and Mediation", en Bendahmane, Diane et al (eds.), *Perspectives on Negotiation: Four Case Studies and Interpretations*. Washington, Center for the Study of Foreign Affairs.

RESUMEN

En este artículo se presenta un marco de análisis como guía para la comprensión del fenómeno del proceso de terminación de conflictos violentos, identificándose diversos factores que obstaculizan e impiden dicho proceso. Este marco se aplica al conflicto interno colombiano cuyo desenlace presenta un futuro incierto.

ABSTRACT

In this article, the autor presents an analytical framework as a guide to understand the phenomenon of violent conflict-resolution. He identifies different factors that obstruct this process. This framework is used to analyse the Colombian conflict, which solution has an uncertain future.