

Colombia: dilemas de la transición de la guerra a la paz

Shlomo Ben Ami

Resumen

La transición de la guerra a la paz plantea dilemas complejos a partir de las distintas condiciones de la negociación entre un gobierno democrático y una guerrilla - actor no estatal. El posconflicto y la sostenibilidad de la paz exige a su vez extender la presencia del Estado con la reintegración del territorio, seguridad, desarrollo en infraestructuras – acompañado todo de pedagogía democrática. La estabilidad de los acuerdos será resultado de la solidez de las instituciones, las garantías acordadas, el grado de inclusividad y la eficacia frente a los desafíos económicos – que exigirían una política de *New Deal* apoyada en un *Plan Marshall*.

Palabras clave

Paz, guerra asimétrica, políticos/estadistas, reintegración territorio, desarrollo, infraestructura.

Abstract

The transition from war to peace poses complex dilemmas, beginning with the different negotiation conditions between a democratic government and a non State actor – a guerilla organization. The post-conflict and a sustainable peace

demands in turn to assure the presence of the State throughout the territory, security, infrastructure development – accompanied by democratic pedagogy. The stability of the Accord will be a result from the solidity of the institutions, the agreed upon guarantees, the degree of inclusivity and the efficacy vis a vis the economic challenges – that in the case of Colombia would demand a telescoped New Deal policy and a Marshall Plan.

Keywords

Peace, asymmetric war, politician/stateman, territorial reintegration, development, infrastructures.

Colombia: dilemas de la transición de la guerra a la paz

La política es una de las profesiones más vilipendiadas popularmente, y al mismo tiempo probablemente la más ingrata de todas. Muy frecuentemente, los sacrificios del político serán vistos con sospecha como una manera de buscar su propio beneficio, engrandecer su ego, buscarse un espacio en la historia. Es así como ven los rivales políticos de Juan Manuel Santos sus políticas de paz en Colombia. Pero la más brillante definición la dio probablemente el legendario primer ministro británico Lloyd George cuando explicó que «a un líder se le suele definir como político cuando uno discrepa de sus políticas, y como estadista cuando uno está de acuerdo con sus planteamientos».

En estos momentos de debate tan profundo en Colombia en torno al acuerdo de paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC, un acuerdo ya derrotado en su día en un plebiscito, toda exposición de los dilemas en torno a las duras decisiones que el gobierno tuvo que ponderar y que normalmente no trascienden a la opinión nos deberían llevar a apreciar lo complejo que puede ser el arte de gobernar en la transición de la guerra a la paz.

El compromiso del Estadista con la paz nunca responde realmente a un idealismo pacifista, más bien responde a su convicción de que la paz es la forma para conseguir mayor seguridad para sus compatriotas y abrir el camino para el despegue definitivo del país hacia horizontes de desarrollo sostenible. Una Colombia en paz está destinada a ser una de las mayores revelaciones de este siglo, uno de los poderes emergentes de mayor proyección global en los años venideros.

Inevitablemente, en alguno de sus aspectos, el acuerdo al que se llegó no satisface a sectores importantes de la nación, pero las generaciones de una Colombia en paz sabrán aplaudirlo. Siempre a través de la historia el líder que conduce a su nación hacia la paz ha sido un profeta sin honor cuyos planteamientos fueron discutidos por sus contemporáneos, pero la historia supo hacerle justicia. Que se lo pregunten si no a De Gaulle en Argelia, a Richard Nixon en su reconciliación con China, o a Anwar Sadat por su dramática paz con Israel, todos ellos vilipendiados por sus contemporáneos (el último incluso acabó asesinado por «traidor»), y aclamados por la historia por haber abierto el camino a una «paz de los valientes», como la denominó De Gaulle.

O fíjense en el acuerdo entre las grandes potencias e Irán en torno a la cuestión nuclear. El acuerdo es profundamente controvertido e imperfecto. Es inevitable que así sea ya que no se trata de una capitulación por parte de Irán. Es un acuerdo donde se consigue un difícil equilibrio entre partes en un conflicto. La alternativa al acuerdo, por imperfecto que sea, es la guerra, una hecatombe regional. Será el futuro, no el texto del acuerdo, que decida su validez.

El dilema de líderes en la transición de la guerra a la paz es agonizante. La nación quiere la paz, pero frecuentemente se resiste a pagar el precio. Esa es

una de las mayores paradojas de la historia, el que la paz divida y la guerra una. La decisión de poner fin al conflicto armado en Colombia y de hacer justicia social a los millones de desheredados y desplazados a través de la vasta geografía colombiana es una empresa de dimensiones metahistóricas que los anales de la historia deberán de reconocer; es inevitable que las actuales generaciones se vean divididas en torno a esta difícil construcción de la paz.

Todos sabemos que esta es la era de las guerras asimétricas (guerras entre Estados y agentes no-estatales); pero las negociaciones de paz con agentes no-estatales también se llevan en condiciones asimétricas. El dilema del «peacemaker», particularmente cuando se trata de negociar la paz con un agente no-estatal como es el caso de las FARC, es particularmente dificultoso.

La oposición y la crítica son el alma de la democracia. Por lo cual, un gobierno democrático está siempre obligado a negociar en un estado permanente de enfrentamiento con sectores importantes de la opinión pública y del sistema político a los que tiene que convencer en una especie de plebiscito diario de que su política es la adecuada para el país. Y además lo tiene que hacer con las manos atadas ya que tiene que mantener la confidencialidad de las negociaciones. Sus interlocutores, en este caso la guerrilla de las FARC, estaban siempre libres de esos condicionamientos: no tenían parroquias políticas a las que atender y dar explicaciones.

En una democracia, el gobierno está obligado a luchar continuamente por el apoyo político, porque sin apoyo político se puede escribir poesía en torno a la paz, pero no se puede hacer la paz. Las FARC no comparten ese dilema. Tampoco comparten la misma preocupación del gobierno democrático por los tiempos. La política no suele dar espacios infinitos de tiempo para que los gobiernos les den resultados. La política exige resultados inmediatos, y la nación suele perder la paciencia. La opinión pública normalmente no piensa en términos de plazos históricos; pero sus líderes están obligados a pensar en espacios de tiempo más prolongados.

Otro dilema de los gobiernos en busca de la paz que suele ser políticamente atormentador, y que en el caso de Colombia llevó a una constante erosión del apoyo popular a las negociaciones de paz, es el de la violencia que frecuentemente acompaña a las negociaciones en este tipo de conflictos. Los colombianos se rebelaron, como es lógico, con cada ataque de la guerrilla y las víctimas que esta causó.

No es necesario ser un gran politólogo para entender que la diplomacia de paz no tiene mucho sentido si no está respaldada por la fuerza. Por lo cual, es la extraordinaria profesionalidad de las Fuerzas Armadas la que al final abrió las actuales esperanzas de paz para Colombia. El que las FARC hayan entrado en un proceso de paz y hayan aceptado poner fin al conflicto armado sin que sus grandilocuentes sueños revolucionarios estén en la mesa de negociación es otra forma de ganarles la guerra.

Colombia: dilemas de la transición de la guerra a la paz

La estrategia de paz del gobierno colombiano se entendió desde el inicio como un intento de integrar el territorio nacional, desarmar a los grupos insurgentes, y restaurar tanto el monopolio del gobierno sobre el uso de las armas como su control sobre la totalidad del territorio nacional. No se trata de un acuerdo para reestructurar el país y el Estado; más bien la aspiración fue la de conseguir, a través de un acuerdo esencialmente político, un consenso de mínimos entre las partes en cuanto a una transformación del país lo más digerible posible para el sistema.

La paradoja del caso colombiano reside en que una democracia estable, eso sí imperfecta como cualquiera, pero en el contexto regional nada menos que modélica, ha estado bajo el asalto permanente de una patología de violencia pseudo-revolucionaria.

Además, en gran parte y medida, es la ausencia del Estado en considerables partes de la vasta geografía colombiana la que podría explicar el fenómeno guerrillero y otros desafíos a la autoridad del Estado; así que la reintegración territorial, en todas sus dimensiones (la física, la institucional, y la socio-económica) es seguramente uno de los pilares más vitales y cruciales del posconflicto.

Ahora sí, la noción de que la paz debe convertirse en sinónimo de una sinergia total entre desarrollo, equidad social y una democracia perfecta es —francamente— difícilmente sostenible. Mezclar las agendas de la paz y del desarrollo perfecto puede generar problemas de eficacia y de legitimidad de los acuerdos de paz. El desarrollo es un proceso continuo, y no existe un momento preciso en el que se pueda decir que los cambios socio-económicos son suficientes para no dar razón de fondo a un asalto contra el Estado.

Al fin y al cabo, el caso colombiano es típico de un conflicto que puede tener origen en reclamaciones estructurales, pero que se ha transformado en su transcurso en intereses de naturaleza económica, y aspiraciones políticas que dominan la agenda y las motivaciones de los combatientes. Hoy no necesariamente hay relación entre aquello que desató el conflicto y aquello que contribuye a su perpetuación.

No se trata, pues, de buscar soluciones económicas al conflicto, sino simplemente de cometer las políticas que el país necesita, con o sin la existencia del conflicto armado. No solo es imposible saber que tanto bienestar económico o equidad son preconditiones de la paz, sino que es dudoso que un grupo armado ilegal esté dispuesto a dejar las armas simplemente porque se hayan puesto en marcha políticas de desarrollo y de mayor equidad social. Las políticas de desarrollo sirven a los insurgentes como el pretexto, el puente de oro, que necesitaban para dejar las armas.

No cabe duda de que la Ley de Restitución de Tierras fue de vital importancia para las políticas de paz, ya que logró sus dos objetivos, dar justicia a las zonas rurales de Colombia y conseguir la presencia de la guerrilla en las

negociaciones. Fue nada menos que Alfonso Cano, exjefe de las FARC, quien definió la Ley de Restitución de Tierras como «esencial para un futuro de reconciliación» y como una «contribución a una solución real al conflicto». Si se ejecuta según lo previsto, esta Ley constituiría la revolución social más profunda de la historia de Colombia.

Pero, la razón fundamental por la cual las FARC finalmente respondieron al momento histórico está indudablemente relacionada con la brillante política regional del gobierno colombiano que ha diluido el eje bolivariano y ha achicado el espacio político regional en el que se movía la guerrilla. En otras palabras, el proceso colombiano fue facilitado por el cambio geoestratégico que se produjo en el entorno regional de Colombia, cambio que por otra parte ha dado un estímulo considerable a las potencialidades económicas colombianas. El caso del proceso colombiano no es, pues, muy diferente a lo que sucedió en el caso de Oriente Medio y América Central, donde fue el cambio en el entorno internacional y regional, surgido tras el final de la Guerra Fría, el que creó las condiciones para el inicio de un proceso de paz.

El gobierno salvó la paz a pesar del NO en el plebiscito gracias a una sabia política de diálogo con las fuerzas de la oposición. Pero, desafortunadamente, Colombia llega a los momentos claves en la implementación de los acuerdos en un estado de polarización política altamente peligrosa. La convergencia del posconflicto con la agenda electoral a la presidencia, que con alta probabilidad acabará con los críticos al Acuerdo de paz en el palacio de Nariño, es altamente peligrosa para las perspectivas de una paz estable. Tampoco el hecho de que en varias partes de la vasta geografía colombiana estén reapareciendo nuevos grupos paramilitares y Bandas Criminales de todo tipo, sirve para asegurar la solidez de lo firmado en La Habana. Colombia es una tierra bendecida por la naturaleza, vasta, rica y diversa. En la lucha por la paz y la integración territorial, esta bendición no ha sido particularmente útil. La ausencia del Estado, y hoy la lentitud con la que se despliega para llenar el vacío dejado por la desmovilizada guerrilla, dan argumentos adicionales a los enemigos del Acuerdo de paz.

Tampoco el contexto económico es particularmente prometedor en estos momentos decisivos la construcción de la paz, cuando los dilemas del posconflicto se hacen más tangibles que nunca. Colombia se encuentra inmersa en una seria crisis de su modelo de crecimiento económico. No es nada casual que la recuperación del Estado colombiano coincidiese con la bonanza petrolera de la década de los 2000. Como consecuencia, entre el 2000 y el 2013, el peso del petróleo se incrementó sustancialmente sobre el conjunto de las exportaciones, pasando de representar el 27,34 % al 55,22 %. En otras palabras, los petrodólares colombianos pasaron a jugar un papel clave en financiar el fortalecimiento del Estado y en particular, tanto la política de Seguridad Democrática del presidente Uribe como la política de Seguridad para la Prosperidad y la Paz del presidente Santos.

Este modelo ha entrado hoy en crisis precisamente cuando se requiere financiación masiva para las leyes agrarias mencionadas, para la reinserción de los insurgentes, una pieza fundamental del posconflicto, y para enfrentarse a los dilemas de la nueva era. La era de precios bajos —exceso de oferta, la crisis de demanda china, la convulsión que crea el *fracking* en el mercado energético— se complica más para Colombia debido a que sus reservas de crudo están descendiendo rápidamente.

Ciertamente, existen alternativas para generar los recursos que permitan a Colombia continuar por la senda de la seguridad y la prosperidad; pero estas implican decisiones políticas difíciles. Se podría por ejemplo extender la exploración petrolera a zonas del sur-oriental del país que han estado vedadas en base a argumentos medioambientalistas; pero eso requiere enfrentarse a potentes movimientos y condicionamientos ecologistas.

La otra ruta de recuperación es el desarrollo de una agricultura de exportación, pero esto requiere reconciliar las inconsistencias que aún puedan existir en la Ley de Restitución de Tierras, ya que la devolución de tierras a propietarios expoliados ha incrementado sustancialmente la inseguridad jurídica en el campo en la medida en que prácticamente cualquiera pueda plantear que las tierras en manos de una compañía fueron obtenidas de forma ilegal, y abrir así un proceso judicial de duración indeterminada y resultados inciertos.

Para relanzar las energías económicas del país en estos momentos de crisis, es necesario también relanzar la producción industrial, lo cual requiere superar tres obstáculos claves. Uno es la pobreza de la infraestructura nacional que dificulta la atracción de capital extranjero para el sector industrial. Por otro lado está la competencia internacional de productos de baja y media tecnología, particularmente como resultado de la expansión de las exportaciones chinas. Finalmente, está el hundimiento más allá de toda posibilidad de recuperación del mercado venezolano.

La salida de esta difícil encrucijada requiere que Colombia entre en un Plan Marshall de dimensiones históricas para elevar sus infraestructuras internacionales al nivel que requieren estos nuevos tiempos. Las infraestructuras, además, son la clave para la integración del territorio nacional en el posconflicto, es la manera de extender la presencia del Estado a través de toda la vasta geografía colombiana. Donde hay Estado no hay guerrilla ni hay BACRIM; y con estos no hay desarrollo y prosperidad.

Infraestructuras es también seguridad. Colombia es un país con fronteras no controladas, por las cuales entra y salen, casi a su antojo, los delincuentes y enemigos del Estado. Eso sucede en la frontera sur donde se encuentra la selva amazónica; en buena parte del oriente por la Orinoquia y también en buena parte del occidente conformado por una selva impenetrable. Una de las explicaciones de la prosperidad del narcotráfico en Colombia, que aún hoy y a pesar del Acuerdo de paz sigue prosperando, está en las fronteras

no controladas: Grandes partes de las fronteras del oriente y del sur del país son «tierra de nadie», por las que circulan armas, cocaína y dinero ilegal a discreción. La territorialidad difusa hace imposible la soberanía del Estado sobre la totalidad de su territorio.

El posconflicto deberá, pues, no obstante basarse no solo en conceptos de seguridad e infraestructuras. Requiere no menos un magno esfuerzo de pedagogía democrática en la que sean asumidos por todos mecanismos pacíficos de resolución de conflictos sociales y económicos. Ningún gobierno en el planeta está en condiciones de garantizar a sus ciudadanos una seguridad total y absoluta, o nunca caer en crisis económicas, particularmente en esta era de interdependencia global en la que no solo la prosperidad puede extenderse a través de las fronteras nacionales, sino también las hecatombes económicas como lo hemos visto a raíz de la crisis de 2008.

En lo que concierne a la sostenibilidad de la paz, la experiencia empírica transmite mensajes mixtos a Colombia. Por una parte, estudios comparativos indican que la construcción de paz se facilita cuando los conflictos no giran en torno a identidades étnicas o nacionales. Y el colombiano no es un caso étnico-nacional.

Por otra parte, el mensaje mixto que experiencias comparativas ofrecen a Colombia afecta también al hecho de que los conflictos de bajo costo en víctimas y desplazamientos (en el colombiano, en ambos casos, ha pagado un altísimo precio), se asocian con mayor efectividad en la construcción de paz, ya que así los impedimentos psicológicos a la reconciliación suelen ser menores. Por otro lado, y este podría ser el caso de Colombia, entre mayor sea la duración del conflicto, mayor será la probabilidad de que tanto las negociaciones de paz como una efectiva construcción de la paz acaben en éxito.

En esta encrucijada vital, vale la pena destacar también la ventaja que posee Colombia al momento de enfrentarse a los desafíos de la construcción de la paz. Se trata de la solidez de sus instituciones, o sea de la fortaleza del Estado. Es verdad que el débil control del Estado sobre vastas zonas del territorio nacional puede explicar en gran medida el auge del fenómeno guerrillero; pero los éxitos en la lucha contra las FARC han ido achicando constantemente el espacio vital de los insurgentes.

De todos modos, ya no se trata de una situación en la que se corre el riesgo del colapso, o incluso del debilitamiento, del Estado por la fuerte competencia por el control del territorio y por la legitimidad por parte de los grupos armados. Más aún, más allá de la cuestión territorial, están las instituciones democráticas del Estado colombiano. Colombia posee el aparato institucional necesario tanto para soportar un acuerdo de paz que sea tanto avalado por las instituciones democráticas como para sacar adelante las políticas necesarias del posconflicto.

Con base en estudios comparativos, es posible deducir que solo los acuerdos extensamente institucionalizados —que aporten garantías institucionales a

las partes— tienen probabilidad de ser estables. La efectividad de la construcción de la paz será mayor donde los conflictos cesen por medio de un acuerdo que incluya a todas las partes relevantes, que provea garantías a las partes en conflicto, que especifique los requisitos, compromisos y pasos que se darán hacia la implementación y que cuente con respaldo institucional. Todos estos hitos se cumplen en el caso colombiano.

Es vital acelerar la llegada de los frutos de la paz a las zonas particularmente afectadas por el conflicto. Ha sido por los muy modestos progresos en la cuestión socio-económica que en Salvador y Guatemala —ambos son casos de procesos de paz exitosos, pero de posconflicto altamente defectuoso— hubo un dramático incremento en la criminalidad. El éxito duradero de la paz requiere ofrecer logros tangibles en la economía y en la profundización de la democracia en la Colombia profunda.

Colombia, según un reciente informe de la Agencia Nacional de Inteligencia de EE.UU. está destinada a ser una de las grandes sorpresas de la economía mundial. Eso no depende de la solución del conflicto armado; pero el fin del conflicto facilitará que este despegue histórico sea más socialmente incluyente, y por lo tanto más potente y sostenible si cabe.

Instituciones inclusivamente democráticas son vitales para impulsar la globalización. Esa es la razón por la cual los países que mejor se adaptan a la globalización no son necesariamente los más ricos (Arabia Saudita, Irán, Nigeria), sino los más democráticos (Polonia, Taiwán, Tailandia, Corea...). Rusia se encuentra en tal caos precisamente por sus problemas de estabilización democrática. Son las civilizaciones débiles las que ven una amenaza cultural en la globalización.

La paz en Colombia no depende del desarrollo, pero debe ser acompañada y cimentada por él. Este proceso de paz, no obstante, anuncia que esta podría ser la hora de Colombia, la hora de un despegue de dimensiones históricas de las infraestructuras en este país, infraestructuras que consoliden la paz a través de la plena integración del territorio nacional en un Estado que llegue y controle eficazmente —a través de sus instituciones— todos los rincones de su vasta geografía.

En esencia se trata de rehabilitar las lecciones fundamentales que el economista inglés John Maynard Keynes procuró inculcar a los estadistas europeos después de la Primera Guerra Mundial en su libro: «Las Consecuencias Económicas de la Paz». Keynes intentó explicar que los mayores desafíos para una era de paz no son políticos o territoriales, sino económicos —hoy podríamos añadir ecológicos también—; y que las grandes amenazas a la estabilidad no residen solo en cuestiones de fronteras y soberanías, sino en alimentación, transporte y carbón. Al derrotado, no hay que aplicarle un castigo, es más bien necesario integrarle. Desde los escombros de la guerra, Keynes invitó a su generación a pensar en la reconstrucción del futuro, para el cual la demagogia y la mano dura del patriotismo vengativo parecían irrelevantes. Los mitos políticos son nefastos consejeros para una era de paz.

Franklin Delano Roosevelt, cuatro veces presidente, y el que lideró Estados Unidos a lo largo de prácticamente toda la Segunda Guerra Mundial fue el gran alumno de Keynes. No en vano es recordado más que nada como el hombre del New Deal, estructuras y trabajo social. Colombia necesita un proyecto titánico de infraestructuras a nivel del New Deal para la integración del territorio nacional.

También es una ventaja que sus interlocutores de las FARC dan la impresión de ser un grupo unido y cohesionado detrás de la política de paz. También es verdad que comunidades rurales en zonas de conflictos ya no consideran a las FARC como defensores de sus derechos. Lo cual requiere que el Gobierno recupere la fe que podría haber perdido en su capacidad de resolver sus problemas. Esa es la razón por la cual es vitalmente necesario llegar a una participación óptima de las sociedades rurales e indígenas en el proceso.

El meollo de la cuestión gira a pesar de todo en torno al régimen político, es decir, a las reglas que faciliten la integración de los grupos armados ilegales a la democracia liberal, en particular aquellas que, creando estímulos y fórmulas electorales que puedan incentivar a los grupos armados para que se incorporen a la democracia, reducen el grado de incertidumbre democrática.

Todos son dilemas difíciles para el Gobierno, no menos que para la sociedad. Liderar un país en tiempos de guerra es siempre más fácil que hacerlo en la transición a la paz. En tiempos de guerra, los gobiernos suelen tener detrás una sociedad unida. La guerra une y la paz divide, por lo cual el desafío de liderazgo es mayor en tiempos de cambio y búsqueda de la paz. No en vano, la Biblia exigía coraje para hacer la paz, no menos que para la guerra: **«Dios dará coraje a su pueblo, Dios bendecirá a su pueblo con la paz».**