
**CONSTRUIR LA PAZ: ¿AGENDA
PARA LA REINSERCIÓN O PARA
DEMOCRATIZAR LA SOCIEDAD?**

Jaime Zuluaga N.

Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y del Instituto de Estudios Políticos
y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia

Resumen

Zuluaga, Jaime. "Construir la paz: ¿Una agenda para la reinserción o para la democratización de la sociedad?", *Cuadernos de Economía*, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, páginas 277-297

El conflicto armado y las altas tasas de violencia son graves síntomas de problemas estructurales no resueltos por la sociedad colombiana. El plan de desarrollo considera a la violencia como una expresión de los conflictos del país y como un obstáculo para su desarrollo pero su concepción de la paz es negativa e ignora las causas de los conflictos; deja al mercado y a la acumulación de capital natural, físico, humano y social la creación de las bases económicas de la paz y a la negociación política la desactivación de la guerra. Olvida que las reformas estructurales son el verdadero fundamento de una paz duradera y que la justicia no es el resultado de la lógica económica sino de un compromiso colectivo con valores éticos tales como el pleno desarrollo de las capacidades de los ciudadanos, el libre acceso a la propiedad, los bienes y las oportunidades, en un contexto de solidaridad, reciprocidad y convivencia que reconozca las diferencias y haga posible resolver los conflictos sin recurrir a la fuerza.

Abstract

Zuluaga, Jaime. "Building peace: an agenda for reinsertion or for the democratization of society?", *Cuadernos de Economía*, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, pages 277-297

Armed conflict and high rates of violence are serious symptoms of unresolved structural problems of Colombian society. The Development Plan considers violence as an expression of the country's conflicts and as an obstacle for its development, but its conception of peace is negative and ignores the causes of the conflicts; it leaves to the market and to the accumulation of capital -natural, physical, human, and social- the creation of the economic foundations of peace, and the deactivation of the war is left to political negotiation. It forgets that structural reforms are the real foundation of a lasting peace, and that justice is not the result of economic logic but rather of a collective commitment to ethical values such as full development of the capabilities of citizens and free access to property, goods and opportunities, in a context of solidarity, reciprocity, and coexistence which recognizes differences and makes it possible to resolve conflicts without resorting to force.

Dos de los más graves problemas que afronta la sociedad colombiana al final del milenio son los del conflicto interno armado de naturaleza social y política y las elevadas tasas que ostentan las múltiples formas de violencia que atraviesan el tejido social. Superarlos demanda entender que no nos encontramos ante fenómenos coyunturales, que perturban temporalmente el desenvolvimiento social, político y económico, sino ante manifestaciones sintomáticas de profundos problemas estructurales cuya resolución es *conditio sine qua non* para poner fin, de manera duradera, a la confrontación interna que durante cerca de cuatro décadas ha marcado la vida nacional y reducir las violencias a márgenes socialmente asimilables.¹

El conflicto interno armado se ha intensificado de manera sostenida a lo largo de los tres últimos lustros. Las guerrillas han incrementado sus efectivos: entre 1978 y 1985 las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, el Ejército de Liberación Nacional, ELN y el Ejército Popular de Liberación, EPL, pasaron de 15 a 102 frentes, y el crecimiento ha continuado. Territorialmente se han expandido de zonas rurales margi-

1 Parto de la tesis de que el conflicto es inherente al vínculo societario. Tal como lo plantea Kant, en *Idea de una historia universal desde el punto de vista cosmopolita*, "el hombre quiere la concordia pero la naturaleza sabe mejor lo que le conviene a su especie: ella quiere la discordia". El conflicto nace de la naturaleza diferencial de los hombres, de sus diversas percepciones, representaciones, intereses individuales y colectivos y desde los orígenes mismos de la civilización algunos de los conflictos se han expresado en forma violenta. Justamente, el papel de la civilización, como sostienen Freud, Girard, Aglietta y muchos otros pensadores, es el de 'domesticar' la violencia para que no atente contra el vínculo societario dado que no es posible suprimirla totalmente. Ver, a ese respecto, Freud [1968, 1982], Girard [1975] y Aglietta y Orléans [1982].

nales hacia zonas rurales con mayor densidad de población y potencial económico, a polos productivos de economía exportadora —carbón, oro, petróleo, banano— y zonas de cultivos ilícitos —coca y amapola— así como a centros urbanos. En 1985 se registraba presencia guerrillera en 173 municipios y en 1995 en 622. En lo militar, las guerrillas aumentaron el número de hombres-arma, su capacidad de fuego, arreciaron los ataques contra las Fuerzas Armadas [Echandía 1999, 102],² y en los tres últimos años les propinaron severas derrotas. Esta expansión es tanto más significativa en cuanto que entre 1989 y 1994 cinco organizaciones insurgentes dejaron las armas y se incorporaron a la lucha política legal: Movimiento 19 de Abril (M19), el sector mayoritario del EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), y la disidencia del ELN, la Corriente de Renovación Socialista (CRS). Hay que anotar, sin embargo que el crecimiento de las guerrillas y el aumento de su capacidad militar no ha estado acompañado del fortalecimiento de su capacidad de convocatoria política; por el contrario, el recurso extendido al secuestro de civiles, el boleteo, la extorsión así como las violaciones al Derecho Internacional Humanitario han erosionado gravemente la credibilidad en su proyecto ético-político.

A la sombra de la consolidación de la economía y organizaciones criminales del narcotráfico, de la narcolatifundización de una parte significativa del territorio nacional, de la expansión guerrillera, y al amparo de la impunidad y la complicidad de sectores de las Fuerzas Armadas crecieron también los grupos paramilitares. El origen de éstos se remonta a los primeros años de la década del ochenta,³ y desde entonces entraron en una dinámica expansiva: entre 1985 y 1993 se registraron acciones paramilitares en 272 municipios,⁴ y en últimos cuatro años han extendido su radio de acción de forma notoria. Recientes informes de organismos de inteligencia reconocen presencia de paramilitares en 174 municipios de 24 departamentos, cifra que puede subestimar la incidencia de estas organizaciones en el territorio nacional.⁵ Los paramilitares recurren al terror como forma fundamental de lucha y declaran objetivo militar no solamente a las guerrillas sino a pobladores civiles indefensos considerados por ellos como auxiliares de éstas. Su presencia ha sido factor determinante en la creciente degradación del conflicto, como quiera que

2 Un análisis más detallado se encuentra en Bejarano *et al.* 1997, cap. II].

3 El primero de estos grupos fue Muerte a Secuestradores (MAS), creado por los narcotraficantes como respuesta al secuestro de Marta Nieves Ochoa por parte del M19.

4 Un análisis de la evolución del paramilitarismo en Colombia se encuentra en Cubides [1999].

5 "Los émulos de Castaño", *El País*, Cali, 5 de abril de 1999, 3.

son los principales responsables de las masacres, los genocidios y, en términos generales, de las dos terceras partes de las violaciones de los derechos humanos.⁶

Al igual que las guerrillas y los grupos paramilitares, las Fuerzas Armadas también han crecido, aunque su eficiencia en la preservación del orden público no ha corrido paralela con el aumento de sus efectivos y el incremento del gasto público militar, que en el quinquenio 93-98 representó el 3.1 por ciento del Pib. Fuertemente tocadas por la corrupción, la penetración del narcotráfico y la complicidad de sectores de ellas con los grupos paramilitares afrontan una grave crisis de legitimidad. Son responsables de violaciones a los derechos humanos, si bien en los tres últimos años éstas conductas se han reducido sensiblemente.⁷

Simultáneamente con la intensificación y degradación del conflicto interno armado, se han disparado los indicadores de violencia. El más grave de ellos es el relativo a la violencia homicida, que ha producido entre 1975 y 1995 aproximadamente trescientos cuarenta mil muertes.⁸ El desbordamiento de las violencias está asociada a la impunidad, al narcotráfico, al conflicto armado y a la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad ciudadana. Así las cosas el conflicto interno armado se desenvuelve en un clima de violencia generalizada, en el que la violencia política interactúa con otras formas de violencia y éstas se refuerzan mutuamente.

En medio de la intensificación del conflicto interno armado, del desbordamiento de las violencias, la grave crisis humanitaria y los problemas fronterizos que con Panamá, Ecuador y Venezuela ha generado la dinámica expansiva de la confrontación se han creado nuevas condiciones para la búsqueda de la paz: a) un vigoroso movimiento ciudadano por la paz que ha tenido expresiones como el Mandato Ciudadano,⁹ la Asam-

6 Sobre el papel de las organizaciones paramilitares en la intensificación y degradación del conflicto interno armado se puede consultar Cubides [1998], Rangel [1998, cap. 2] y Zuluaga [1998].

7 Con respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en las violaciones a los derechos humanos y relaciones con los grupos paramilitares, ver Human Rights Watch [1998, cap. III].

8 Un análisis detallado de la violencia homicida en Colombia se encuentra en Franco [1999].

9 La Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz agrupa a centenares de movimientos ecológicos, juveniles, de mujeres, religiosos, étnicos, campesinos, sindicales, etcétera; tuvo su primera Sesión Plenaria en julio de 1998 con una asistencia de casi tres mil delegados y su objetivo es propiciar la convergencia de las iniciativas de paz y garantizar la participación de la sociedad en la construcción de la paz y en las negociaciones que se adelanten con las guerrillas.

blea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz¹⁰ y diversas dinámicas en las que participan organizaciones sociales, partidos y movimientos políticos, iglesias, instituciones estatales como el Congreso, gobiernos departamentales y municipales, entre otros; b) la aceptación por parte de amplios sectores de la sociedad de la necesidad de avanzar en la solución política negociada del conflicto interno, lo que implica que, por lo menos por el momento, se deja de lado la opción de la salida militar. Posición que de manera explícita comparten gobierno y guerrillas, e incluso los grupos paramilitares que exigen ser incluidos en un futuro proceso de negociación; c) el reconocimiento, en particular por sectores de las élites dominantes, de que la negociación con las guerrillas tendrá que considerar reformas económicas, sociales y políticas y que no bastará, como en el pasado, con la oferta de espacios políticos a cambio de la desmovilización y reinserción. Y, finalmente, d) la aceptación de la importancia de la presencia de la comunidad internacional para poder avanzar en el proceso de paz.

En estas condiciones, no es casual que el nuevo gobierno proponga la paz como el objetivo del Plan *Cambio para Construir la Paz* [Presidencia de la República-DNP 1998] y que identifique a la violencia como uno de los más críticos problemas del país: la violencia es una de las manifestaciones del alto grado de conflicto social que caracteriza al país y un obstáculo al desarrollo; a su vez la ausencia de éste mantiene los elevados niveles de pobreza e impide superar la violencia. Pobreza y violencia se articulan y alimentan entre sí, de allí que colocar al país por la senda del crecimiento sostenible con cohesión social sea indispensable para alcanzar el objetivo de una nación en paz, se sostiene en el Plan.

En este ensayo nos proponemos hacer una presentación de las políticas de paz contenidas en el Plan de Desarrollo, analizar su pertinencia para los objetivos propuestos y finalmente desarrollar algunas consideraciones en torno a la que, a nuestro juicio, constituye la paz deseable y posible y su articulación con el modelo de desarrollo.

LA CONCEPCIÓN DE LA PAZ EN EL PLAN DE DESARROLLO

Uno de los objetivos centrales del Plan es el alcanzar “una sociedad en paz” y, como tal, está enunciado en todos los capítulos. Pero solamente en el primero, “El contexto”, y en el cuarto, “Desarrollo y paz: instrumen-

10 La expresión es de Estanislao Zuleta, para quien “una sociedad mejor es una sociedad capaz de tener mejores conflictos. De reconocerlos y de contenerlos. De vivir, no a pesar de ellos, sino productiva e inteligentemente en ellos. Que sólo un pueblo escéptico sobre la fiesta de la guerra, maduro para el conflicto, es un pueblo maduro para la paz” [Zuleta 1991, 111].

tos y prioridades para la construcción de la paz”, recibe un tratamiento específico y pierde el tono de muletilla que acompaña su constante invocación.

En el capítulo “El Contexto”, se sostiene que “los dos problemas actuales más graves del país son el conflicto social y el desempeño económico insatisfactorio [y que] quizás la mejor expresión de la dificultad de los tiempos está dada por el alto grado de conflicto social que se vive en el país [una de cuyas] expresiones más concretas se halla en los altísimos niveles de violencia que golpean a Colombia” [Presidencia de la República-DNP 1998, 3]. Adicionalmente otra de las expresiones críticas del conflicto social es la pobreza. Violencia y pobreza desgarran el tejido de una sociedad cuya senda de desarrollo histórico ha producido un “bajísimo grado de cohesión social” [Presidencia de la República-DNP 1998, 3-24].

Para superar esta situación se impulsaron en los últimos años una serie de reformas: la descentralización, una nueva Constitución Política democratizadora, se abrió la economía y se reformó el régimen de seguridad en salud y pensiones, pero un manejo inadecuado de éstas produjo un “modelo de desarrollo pobremente definido, parcialmente realizado e insostenible” que terminó por agudizar los conflictos que se esperaba superar. Así las cosas, “la única forma de romper el nudo gordiano en el que parece haber caído el país, en virtud del cual la violencia obstaculiza el desarrollo y la falta de éste impide la superación de aquélla, es resolver ambos de manera participativa por medio de un proceso que fortalezca la democracia [y] ubique de nuevo al país sobre una senda de *crecimiento sostenible con cohesión social*” [Presidencia de la República-DNP 1998, 25].

Una concepción de “paz negativa”

El Plan no explicita la concepción de paz en la que se inspira, pero del enunciado de lo que considera los problemas más críticos de la sociedad se infiere que hay subyacente una concepción de “paz negativa”, esto es, que se la entiende como ausencia de conflictos. La tesis de que el conflicto social es uno de los dos problemas más graves que afectan al país revela un inexcusable desconocimiento de que el conflicto es inherente al vínculo societario, que no es concebible ni deseable una sociedad sin conflictos y que los sistemas democráticos lo que deben hacer, a partir del reconocimiento de su existencia, es ofrecer los espacios institucionales a través de los cuales éstos se puedan transformar de manera pacífica; las sociedades en paz no lo son por ausencia de conflictos, sino porque disponen de las instituciones y de los procedimientos que les permiten evitar el recurso a la violencia para transformar sus conflictos.

Lo verdaderamente grave no es el conflicto social sino el ejercicio de la violencia represiva a la que frecuentemente han recurrido las elites en su afán por suprimirlo y asegurar la preservación de las estructuras de exclusión e inequidad que han caracterizado nuestra sociedad, así como el recurso a la violencia por parte de los actores sociales populares, como forma extrema de hacer valer sus intereses.

La construcción democrática de la sociedad supone la aceptación del conflicto como expresión propia de la diversidad social, de las diferencias de intereses y de concepciones entre los asociados. Una política de paz viable requiere una nueva forma de tratamiento del conflicto social, que privilegie su reconocimiento y desarrolle las instituciones necesarias para su expresión y transformación sin que el recurso a la violencia sea la forma dominante de su manifestación. Las sociedades incapaces de asimilar los conflictos y “vivir [...] productiva e inteligentemente en ellos” son propensas a la guerra.¹¹ Parafraseando a Zuleta podemos afirmar que sólo unos gobernantes maduros para el conflicto están maduros para concebir y ejecutar políticas de paz coherentes.

Modelo de desarrollo y paz, una concepción mecanicista

Esta concepción de “paz negativa” permite entender el mecanicismo ingenuo con que es concebida la relación entre modelo de desarrollo y paz. A partir del “acuerdo y [...] compromiso entre el gobierno y la sociedad civil para identificar y ejecutar las acciones básicas que llevarán al país por el camino de una sociedad con más y mejores oportunidades para el desarrollo y para la realización del potencial de cada persona, grupo social y región, dentro de un marco de participación y justicia social [se buscará] el nuevo modelo de desarrollo [cuya base conceptual es] la concepción moderna de desarrollo” [Presidencia de la República, DNP 1998,10]. El fundamento de esta concepción es la articulación de la acumulación de capital natural, físico, humano y social lo cual garantiza el “crecimiento sostenible con cohesión social”, que sería la ruta segura para la construcción de la paz. Es ésta una visión simplificadora del camino a recorrer para resolver los problemas estructurales de orden político, económico, social y regional que han alimentado el conflicto interno armado y favorecido la presencia de la multiplicidad de violencias que atraviesan a la sociedad [Vargas 1998, Palacios 1999]. A dos décadas de

11 La expresión es de Estanislao Zuleta, para quien “una sociedad mejor es una sociedad capaz de tener mejores conflictos. De reconocerlos y de contenerlos. De vivir, no a pesar de ellos, sino productiva e inteligentemente en ellos. Que sólo un pueblo escéptico sobre la fiesta de la guerra, maduro para el conflicto, es un pueblo maduro para la paz” [Zuleta 1991, 111].

haberse iniciado el experimento neoliberal que confió al mercado la solución de los problemas de equidad, pobreza y justicia social, resulta por lo menos ingenuo creer que el crecimiento sostenible y la cohesión social serán el resultado de la acumulación de capital natural, físico, social y humano como lo plantea la socorrida “concepción moderna del desarrollo”. Los problemas de nuestra sociedad más que de crecimiento son de distribución de poder, riqueza y oportunidades; de una adecuada integración de los diversos sectores de la sociedad a los circuitos de toma de decisiones y a la participación en los beneficios del desarrollo económico y social. Y estos resultados no se logran con la acción del mercado sino con reformas económicas, sociales y políticas diseñadas y ejecutadas para tal fin.

Estrategias de paz

A partir del supuesto de que todas las políticas están al servicio del nuevo modelo de *crecimiento sostenible con cohesión social* se proponen cuatro estrategias para su realización: a) la formación de un Estado participativo mediante la profundización de la descentralización, la eficiencia de la administración pública y el desarrollo de una reforma política que posibilite el fortalecimiento de instituciones democráticas propicias para la paz, el cambio del sistema político y electoral y el mejoramiento de la transparencia y la labor técnica del Congreso; b) la reconstrucción del tejido social mediante el fortalecimiento del capital humano y social a través de un marco institucional que posibilite que Estado y sociedad asuman conjuntamente el compromiso de asegurar la cobertura total en educación, salud y plena atención a la niñez y la juventud, así como el desarrollo de políticas encaminadas a alcanzar la equidad de género y la igualdad entre hombres y mujeres; c) dado que existe un círculo virtuoso entre paz, desarrollo económico y social y democracia, se estimulará el desarrollo “como el arma más poderosa para construir la paz” y se fortalecerá la democracia para reducir las manifestaciones de violencia. Forman parte de esta estrategia las negociaciones con las guerrillas y los planes de desarrollo de las zonas de conflicto. A esta estrategia me referiré en detalle en el siguiente aparte. Por último, d) se propone hacer de las exportaciones el motor del crecimiento con el objeto de garantizar la solidez de las bases económicas del desarrollo.

Del diagnóstico que se hace del conflicto social, la pobreza y la violencia se desprende la necesidad de realizar cambios estructurales en orden a superar la alta concentración de la riqueza, reducir los niveles de pobreza y abrir las vías de la inclusión social y política. Y aunque los inspiradores del Plan afirman que nos encontramos frente a un “modelo de desarrollo pobremente definido, parcialmente realizado e insostenible”,

no se proponen transformaciones sustanciales del mismo y se enuncian un conjunto de políticas orientadas a superar las deficiencias y desviaciones asistencialistas que anulaban la posibilidad de obtener los esperados efectos positivos de las reformas política, económica y social de comienzos de esta década. Posición que va en dirección contraria a la concreción del Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución de 1991 que demanda más Estado con políticas de intervención social para acercarnos a la equidad y superar la exclusión. Y aunque se proponen elementos que resultan novedosos en la historia de nuestra planificación, como es el caso de la reforma política que tiene como finalidad el fortalecimiento del Estado participativo, el Plan es prisionero del 'fundamentalismo del mercado' que hace que se confíe a su dinámica la regulación de la asignación de recursos, la distribución de la riqueza y el bienestar de la población. Por ello coloca "en el mismo plano el crecimiento-eficiencia ante los mercados y la sostenibilidad-cohesión y su contenido implícito la solidaridad. El crecimiento y la eficiencia se buscan bajo normas de mercado; la sostenibilidad y la cohesión, su dimensión solidaria y el respeto y la valoración de las diferencias, se buscan bajo normas ético-políticas correspondientes a un pacto social y las aspiraciones de un pueblo, que no pueden ser vulneradas por las leyes de mercado" [Consejo Nacional de Planeación 1998, 66]. Nuestros planificadores olvidan que el mercado "no aporta por sí solo un modelo de regulación social" [Touraine 1997, 19], que "una sociedad donde el mercado opera libremente puede producir grandes desigualdades económicas" [Giddens 1999, 24] y que para superarlas no basta con ofrecer capacidades a las personas: requiere de un orden estable tanto político como económico, que garantice que la asignación y distribución de recursos sirvan a los objetivos de superación de la pobreza, la inequidad, la exclusión y la injusticia social que afectan a la mayoría de la población.

El planteamiento global de *Cambio para Construir la Paz* se queda en el campo de las estrategias generales, con formulaciones abstractas a las que se les superpone el objetivo de la paz en una forma tal que si éste se suprime no se alteran sus contenidos; no se definen los instrumentos que permitirían orientar la ejecución de las políticas sectoriales hacia la construcción de la paz y no es claro de qué manera se articulan en función de este objetivo prioritario. El objetivo de una sociedad en paz es más una declaración de intención que el diseño de una estrategia de acción pertinente. Políticas como las de educación, en la que se propone trasladar los subsidios a la oferta por créditos directos a los estudiantes, implican la renuncia a la función estatal de proveer y garantizar el acceso de la población a este servicio público básico, con el pretexto de focalizar el esfuerzo estatal en función de la población más necesitada, sin que ello conduzca, *per se*, a la redistribución con equidad de las oportunidades.

¿Y las agendas de negociación?

Tratándose de la propuesta de políticas que orientarán la acción del gobierno durante los próximos cuatro años, resulta sorprendente, por decir lo menos, que no se contemplen en forma específica los puntos más relevantes de las agendas que habría que trabajar en un eventual futuro proceso de negociación. En los dos escenarios de paz que se han abierto en el último año: el de la zona de despeje de los cinco municipios del suroriente del país, teatro de las conversaciones entre el gobierno nacional y las FARC-EP, y el de la Convención Nacional, propuesto en el Acuerdo de Puerta del Cielo celebrado entre un grupo de destacadas personalidades y el ELN, se han propuesto por parte de las organizaciones insurgentes agendas temáticas que, de ser acogidas, van a exigir reformas del Estado en sus niveles municipal, departamental y nacional; en el modelo de desarrollo económico y social; en las políticas públicas y en la forma de inserción de Colombia en el ordenamiento internacional.

En efecto, las FARC-EP presentaron la "Plataforma para un gobierno de reconstrucción y reconciliación nacional", aprobada en la VIII Conferencia en 1993, que comprende reforma militar; democratización del Estado mediante el fortalecimiento de la participación y fiscalización popular, la reforma del Congreso, del sistema electoral y de la justicia; desarrollo económico con justicia social y propiedad estatal en sectores estratégicos como el energético, comunicaciones, servicios públicos, vías y recursos naturales; incremento de la inversión pública en bienestar social e investigación científica; reforma tributaria que grave preferencialmente los altos ingresos; política agraria orientada a la democratización del crédito, la asistencia técnica y el mercadeo, desarrollo regional que posibilite la liquidación del latifundio, la racionalización de la colonización y la protección de las reservas; nueva política de explotación de recursos naturales que comprende la revisión de los contratos con las multinacionales; nuevo modelo de inserción internacional sobre la base de la autodeterminación de las naciones, prioridad de la integración regional, revisión de los acuerdos militares y renegociación de la deuda externa y, finalmente, solución democrática y social al problema de los cultivos ilícitos.

A su vez, el ELN acordó con el Comité Preparatorio de la Convención Nacional trabajar sobre cinco ejes temáticos que engloban los aspectos fundamentales para la construcción del tipo de sociedad deseable en la etapa posconflicto armado: a) derecho, impunidad y justicia; b) recursos naturales y política energética; c) democracia, Estado y Fuerzas Armadas; d) economía y problemas sociales y, por último, e) cultura, nación, ordenamiento territorial, problema agrario y narcotráfico.

El gobierno también propuso su propia agenda, con el objeto de avanzar hacia una común con las FARC-EP en el marco de las conversaciones que se adelantan con esta agrupación. Los puntos centrales son: solución política al conflicto, protección de los derechos humanos, acuerdo sobre Derecho Internacional Humanitario; fuerzas militares, estructura económica y social, reforma política para la ampliación de la democracia, reformas del Estado, reformas a la justicia y a la lucha contra la corrupción, política agropecuaria, política de explotación y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, relaciones internacionales y lucha contra el narcotráfico.

Si bien las tres agendas se caracterizan por ser enunciados generales, es indudable que existen coincidencias básicas en los temas propuestos: régimen político, el modelo de desarrollo económico y social e inserción de Colombia en la comunidad internacional. En el estado actual de la confrontación no es imaginable una negociación con las guerrillas que no gire en torno a reformas orientadas a la redistribución del poder político, económico y social, algunas de las cuales son inherentes a cualquier proyecto de democratización de la sociedad. Si el gobierno aspira a negociar con estas guerrillas ha debido considerar estos aspectos en la formulación de su Plan y hacer de éste una agenda para la democratización de la sociedad colombiana, que conduzca al establecimiento de un modelo de desarrollo económico y social y un régimen político incluyentes, fundados en criterios de equidad. Pero no lo hizo. Las reformas políticas propuestas, un anticipo de las cuales se debate en el Congreso, no constituyen una salida adecuada a los problemas inherentes al funcionamiento de nuestro régimen político y a su democratización. Las listas únicas, el umbral y el voto preferencial no bastan para superar la extrema atomización de los partidos y los problemas de gobernabilidad que de allí se derivan: las prácticas clientelistas, los mecanismos de cooptación que inhiben el fortalecimiento de la oposición, la ausencia de ésta, el corporativismo en el ejercicio del poder en forma paralela a la representación política en los cuerpos colegiados son elementos que demandan, además de la ingeniería institucional, proyectos orientados a cambiar también las prácticas políticas en los espacios no electorales. Más allá de estos ejercicios que son necesarios pero insuficientes, se requiere una reforma global que ataque a fondo los problemas que vician el ejercicio de la política en el país. En otra dimensión, debemos reiterar que el bienestar, la equidad, la justicia social no son una función dependiente del crecimiento económico; éste no basta para alcanzarlos y se requiere de políticas específicas, orientadas a fortalecer el papel del Estado en estos ámbitos, así como de decisiones políticas con capacidad de afectar en lo que sea necesario los intereses de los que hasta ahora se han beneficiado de manera excluyente del desarrollo económico y social. Y ello no puede ser confiado simple-

mente a la dinámica del mercado, porque éste funciona al servicio de intereses particulares con fines de lucro y termina por acentuar las desigualdades económicas.

UNA ESTRATEGIA DE PAZ LIMITADA

En el capítulo “Desarrollo y paz: instrumentos y prioridades para la construcción de la paz”, encontramos una definición más detallada y precisa de la estrategia de paz relativa a la negociación con “las organizaciones armadas al margen de la ley” y el desarrollo de acciones integrales de corto y mediano plazo “dirigidas a desactivar los factores generadores de violencia y su impacto sobre las variables del desarrollo económico y social” [Presidencia de la República, DNP 1998, 225-228]. Son cuatro los instrumentos diseñados para la aplicación de esta estrategia: a) facultades al Ejecutivo para adelantar la negociación con los grupos armados, crear las instituciones necesarias para su reincorporación a la vida civil y política, así como para adoptar las medidas presupuestales, de planeación y contratación pública con el objeto de garantizar la ejecución de los programas relacionados con el proceso de paz; b) Plan Colombia, dirigido al desarrollo de programas económicos y sociales especiales para zonas afectadas por el conflicto armado, así como programas de desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos y política de atención a la población desplazada por la violencia; c) política de paz y convivencia ciudadana que comprende programas de represión a individuos y grupos criminales y de prevención de la violencia, códigos de convivencia y mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y d) estrategias de lucha antinarcoóticos que buscan ir más allá de la fumigación de cultivos y comprometer en ellas a la comunidad internacional consumidora y proveedora de precursores. Para garantizar la viabilidad económica de esta política de paz se creó el Fondo de Inversiones para la Paz, que será financiado con recursos internos y externos. Adicionalmente, se adelantará una diplomacia para la paz.

Por primera vez un plan de desarrollo propone como uno de sus objetivos centrales la construcción de la paz y define como prioritaria la superación del conflicto interno armado por la vía de la negociación política. Supuesto que las condiciones de inequidad y pobreza son factores que posibilitan la persistencia de la guerra y alimentan las múltiples formas de violencia que desgarran el tejido social, es imperativo alcanzar una paz integral, esto es, una paz que no se agote en el silenciamiento de los fusiles y en la reducción de las tasas de violencia. Pero el Plan se queda corto en este punto, al partir de una concepción ingenua sobre la relación paz-crecimiento y desarrollo-democracia, que le hace abstenerse de

establecer las interacciones, definir los instrumentos y las acciones pertinentes para el logro del objetivo propuesto. No es dable presumir que todo se relaciona con todo y que, en consecuencia, el crecimiento económico, el desarrollo en comunicaciones, el incremento en las exportaciones, etc., constituyen por sí mismos un aporte a la construcción de la paz. Buena parte de las supuestas contribuciones a su construcción adolecen de pertinencia: ni el desarrollo ni la democracia por sí mismos la construyen. La evidencia histórica deja sin piso estas presunciones. La economía colombiana creció en forma continuada desde 1982 hasta 1995, el régimen político se democratizó con la nueva Constitución de 1991, y sin embargo durante estas dos últimas décadas la guerra ganó en intensidad y en presencia territorial.

Pero no solamente se trata de la ausencia de articulaciones coherentes y pertinentes entre las diferentes políticas y programas que comprenden el Plan, sino del contenido de éstas: la prioridad asignada a la política social en función de objetivos de equidad no se acompaña de los instrumentos requeridos ni se definen las acciones públicas orientadas a garantizar la universalidad en la cobertura en educación, salud, atención a la niñez y a los jóvenes; por el contrario, las 'alianzas estratégicas' que se proponen para desarrollar la acción conjunta del sector privado y público se orientan a relevar parcialmente al Estado de su función de garantizar la oferta adecuada y suficiente de estos bienes y servicios públicos.

El Plan está atravesado por una contradicción fundamental entre la propuesta de negociar políticamente el conflicto con unas guerrillas que exigen reformas democratizadoras y justicia social, y las políticas económicas y sociales que de ser aplicadas afectarán negativamente a los sectores populares.

¿Negociación política para la democratización o para la reinserción?

Aspecto central de la política de paz son las negociaciones políticas con las guerrillas o, como dice el Plan, con los grupos armados al margen de la ley. Estas se dejan en cabeza del Ejecutivo, y para hacerlas viables se propone una reforma constitucional que le conceda amplias facultades al Presidente con el objeto de poder adoptar las determinaciones legales necesarias que permitan adelantar los procesos de reconciliación entre los colombianos, realizar las negociaciones y disponer de instrumentos de suscripción y ejecución de acuerdos de paz. Las facultades autorizarán el uso del derecho de gracia o de la extinción de penas con el objeto de posibilitar la reinserción de los alzados en armas; la creación de circunscripciones especiales de paz o la incorporación de representantes

de cada uno de los grupos que participen del proceso de paz a las corporaciones públicas.

En la misma perspectiva se inscribe el Plan Colombia, dimensión social y económica de la política de paz, para desarrollar tres aspectos asociados de manera estrecha al conflicto interno armado: las inversiones en las zonas de conflicto dirigidas a promover el desarrollo humano y productivo y el fortalecimiento de la presencia del Estado; el programa de desarrollo alternativo para darle un tratamiento adecuado al problema social de los cultivos ilícitos y, la atención a la población desplazada como resultado de la acción de los actores armados.

La incorporación de estas disposiciones al Plan es un aporte para hacer de la política de paz una política de Estado, como lo han demandado diversos sectores de la sociedad interesados en sustraerla a las vicisitudes de los gobiernos de turno y conferirle un carácter permanente. Las ventajas que de ello se derivan son claras: se establece un instrumento que puede y debe ser utilizado por los gobiernos, más allá de sus intereses específicos, en la búsqueda de la solución política negociada; libera parcialmente las negociaciones de las urgencias asociadas a los tiempos y ritmos políticos de los presidentes y reconoce, de hecho, que se está ante un proceso largo, complejo, que exige el concurso de los diversos agentes estatales y el apoyo y participación de la sociedad.

Pero al lado de estos aspectos positivos, preocupa que finalmente la política de paz se agote en esta estrategia de negociación, reinserción y programas de inversiones y desarrollo de las zonas más afectadas por el conflicto. De toda la formulación alrededor de la paz que atraviesa a *Cambio para Construir la Paz*, ésta es la única de las estrategias dotada de instrumentos específicos para su realización, como si ésta fuera toda la política de paz. Como lo hemos señalado, a lo largo del Plan se insiste en que la reforma política, la infraestructura vial, la política de educación y salud, la de atención a la familia, la de comercio exterior, etcétera, etcétera, están al servicio de la paz. Pero ninguna de ellas está directamente articulada al proceso y con instrumentos específicos para su aplicación. De hecho, la política de paz *tout court*, es la que está diseñada en torno a la negociación y el Plan Colombia. Y con relación a ella hay tres aspectos que revelan una falta de coherencia con algunos de los enunciados generales que contiene el Plan, especialmente en el capítulo sobre "El Contexto".

Primero, a partir de la tesis de que el conflicto social es uno de los problemas más graves que aquejan a la sociedad, se sostiene que su superación demanda el "compromiso entre el gobierno y la sociedad civil para identificar y ejecutar las acciones que llevarán al país por el camino de una socie-

dad con más y mejores oportunidades para el desarrollo" [Presidencia de la República, DNP 1998, 10] que haga posible el *crecimiento sostenible con cohesión social*, pareja sobre la que se fundamenta la posibilidad de alcanzar una sociedad en paz. Este enunciado destaca el compromiso y la participación de la sociedad en el proceso, en tanto que el capítulo sobre las facultades especiales al Presidente las ignora y no establece la obligación de abrir los espacios que la hagan viable. De hecho, hasta donde ha avanzado el proceso de paz en la actual administración y sin contar aún con facultades especiales, la presidencia ha manejado el proceso en forma excluyente. Fue necesario que se interpusiera una acción de cumplimiento y que se presentara una situación de "congelamiento" en las conversaciones con las FARC-EP para que el Presidente cumpliera con la obligación legal de convocar al Consejo Nacional de Paz, organismo creado por ley con la función específica de asesorar a los gobiernos en materia de política de paz.

Segundo, se reconoce en el Plan lo que el presidente Betancur llamara en su momento causas objetivas de existencia de la insurgencia, y se atribuye a la pobreza y a la falta de desarrollo una función prácticamente causal de la violencia que desgarró el tejido social. Estos son aspectos que afectan al conjunto de la sociedad y de sus instituciones, no se localizan en algunas regiones particulares, ni se focalizan en determinadas sectores de la población. Su superación exige un tratamiento global, con medidas que incidan sobre el conjunto del territorio nacional y los diversos sectores sociales. Sin embargo, cuando se concretan las herramientas para poner fin a la confrontación, éstas parecen agotarse en las relativas a la reinserción de los alzados en armas y a los programas de inversión en las zonas en conflicto, posición que no es coherente con el enunciado general. Además se ignora la posición que de manera inequívoca han planteado las FARC-EP y el ELN: este conflicto no se negocia a cambio de un programa de reinserción. Postura que se refleja en las agendas que han propuesto, que implican reformas políticas, económicas y sociales. El gobierno por su parte, con su agenda, acepta que habrá que hacer reformas, aunque muy seguramente el contenido de éstas no coincide con el de las guerrillas. Es claro que más que medidas de reinserción y de favorabilidad política lo que está sobre la mesa del proceso es la redistribución del poder, la propiedad, la riqueza y las oportunidades, al menos en lo que tiene que ver con los grupos insurgentes. El modelo de negociación desarrollado en el pasado con el M19, el EPL y otras agrupaciones no tiene cabida en la actual coyuntura.¹² Incluso descartan lo que llaman el modelo centroamericano en el que se avanzó, antes de la desmovilización, en acuerdos sobre derechos humanos, reformas a las fuerzas armadas, sistema electoral, justicia, participación política, entre otras reformas. En estos procesos se contó con la

activa participación de las Naciones Unidas.¹³ Centrar el proceso en la desmovilización-reinserción y en la acción estatal sobre las zonas de conflicto no solamente revela una concepción restrictiva de la paz, ajena totalmente a cualquier visión de paz integral, sino una cortedad de miras que agrega dificultades a un proceso de por sí difícil y complejo.

Por último, la propuesta de un programa de desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos ofrece bondades como la posibilidad de estimular "cultivos permanentes internacionalmente comercializables, que permitan su integración al sistema económico, promuevan la formación de capital social, y contrarresten los factores generadores de violencia" [Presidencia de la República, DNP 1998, 235]. Sin embargo, éste no es un fenómeno insular; tiene que ver con el modelo de desarrollo económico, con las políticas agrarias y, en particular, las de colonización que se han impulsado a lo largo de este siglo, y con la naturaleza internacional de la economía del narcotráfico. La resolución adecuada del problema de los cultivos ilícitos no es viable exclusivamente con cultivos alternativos rentables: está asociada a un cambio de modelo de desarrollo para el campo y a una política de reforma agraria democrática, que garantice una adecuada integración de la población rural a los procesos y beneficios del desarrollo económico, social y político.

Estas consideraciones ponen de relieve que estamos frente a una estrecha visión de la naturaleza y magnitud de la paz que se quiere alcanzar: reincorporación, léase reinserción, de los grupos insurgentes, sin cambios de fondo que permitan superar los problemas no resueltos en nuestra sociedad como el agrario o el de la excesiva concentración de la propiedad, de la riqueza y del poder político. Es más, el Plan Colombia es una réplica del Plan Nacional de Rehabilitación, ya ensayado con poco éxito. Pero aún en el marco de esta perspectiva restringida llama la atención la ausencia de políticas regionales que respondan a las dinámicas y lógicas regionales que atraviesan el conflicto armado, y que no sean simplemente paliativos de situaciones particulares en zonas críticas. Si reconocemos que la paz es mucho más que el fin de la confrontación armada en torno al poder y aceptamos que el problema fundamental es el de la construcción democrática, el Plan no responde a las necesidades de una

-
- 12 Las negociaciones que condujeron a la desmovilización y posterior reinserción del M19, el EPL, el PRT, el MAQL y la CRS, conocidas como modelo Barco-Gaviria, se caracterizaron porque a cambio de espacios para la acción política las guerrillas cesaron la confrontación y se 'reinsertaron' a la competencia política legal. Para un análisis detallado de esta experiencia, ver Zuluaga [1999].
 - 13 Sobre la oportunidad de hacer de la solución del conflicto armado un camino para la democratización de la sociedad, ver Palacios [1999].

política integral para la democratización de la sociedad colombiana que abra definitivamente las posibilidades de refundación de la sociedad y del Estado con la participación de todos los sectores de nuestra sociedad, incluidos los grupos insurgentes, para hacer viable la convivencia en condiciones de equidad y justicia social. La disyuntiva queda planteada: o agenda para desmovilización y reinserción de los alzados en armas, o agenda para la democratización de la sociedad.¹⁴

PALABRAS FINALES

El cambio constitucional de 1991 marcó una serie de pautas novedosas para la sociedad colombiana, entre las que se destacan los sentidos propuestos para la funcionamiento y la dinámica social, que se sintetizan en el extenso catálogo de derechos de los ciudadanos, en la consagración de la paz como un derecho y en la definición de nuestro Estado como social de derecho. Se define así un tipo de Estado que, además de garantizar los derechos de los ciudadanos, debe actuar en la dirección de garantizar que los beneficios del crecimiento económico se orienten prioritariamente a los sectores menos favorecidos y que se produzca un desarrollo en equidad.

En un contexto de globalización y de creciente internacionalización de las economías en desarrollo, caracterizadas por la alta concentración del ingreso y acentuadas inequidades, la viabilidad de las sociedades modernas está sujeta a su capacidad para lograr un nuevo pacto social que haga posible, como dice Rawls, la justicia como equidad [Rawls 1979, 1996]. Este nuevo pacto social debe consagrar *in extenso* las libertades básicas, civiles y políticas iguales para todos; es decir, debe conseguirse que cada que cada uno tenga una libertad básica lo más amplia posible compatible con la libertad similar a la de los otros, y que como resultado de las desigualdades existentes se desarrollen políticas orientadas a beneficiar a los menos favorecidos. Un fundamento social de esta naturaleza entraña una apuesta ética que tiene como punto de partida la insatisfacción con la realidad presente, que asuma la incertidumbre y la indefinición en que nos desenvolvemos y se comprometa con el propósito de transformarla dándole "un cierto sentido a la existencia [...] que sólo será propiciado por la posibilidad de crítica de lo que *es*, unida la búsqueda de lo que *debe ser*" [Camps 1991, 29]. Aunque la ética por sí misma no resuelve nada, puede ser la portadora de un sentido que nos ayude a vivir, contribuya a superar el escepticismo, identifique y señale los obstáculos e ilumine el camino hacia una vida más digna y agradable para todos.

14 Sobre la oportunidad de hacer de la solución del conflicto armado un camino para la democratización de la sociedad, ver Palacios [1999].

Apuesta ética que implica para la economía la definición de una función social específica: orientarse al desarrollo de políticas que hagan posible que, de acuerdo con principios de solidaridad y reciprocidad, correspondan en mayor proporción beneficios para los menos favorecidos, como una manera de superar la pobreza absoluta, la inequidad y carencia de oportunidades que afectan a la mayoría de nuestra población, situación que está en la base del conflicto social y armado. Si la economía es esencial al funcionamiento de la sociedad, no basta con que la gestión de ésta se oriente, como pretende el Plan, hacia su eficiencia y productividad; es indispensable abrir su función social a partir de la dimensión ética que hemos enunciado. Si la "justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, así como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento", tal como afirma Rawls, la justicia social es el fundamento de una sociedad equitativa. Fundamento que no puede dejarse al arbitrio de la racionalidad económica, no es una cuestión que derive del utilitarismo del mercado en la medida en que comprende tanto las libertades civiles y políticas, así como la equidad en relación con los bienes primarios y las oportunidades materiales y sociales.

Apuesta ética que demanda jugar con todas las fuerzas en favor de una sociedad en la que la riqueza consista en la efectiva capacidad de disfrute de su existencia por parte de los asociados, en el ejercicio pleno de su ciudadanía, en el acceso a la propiedad, a los bienes y a las oportunidades, en el marco de relaciones de solidaridad, reciprocidad y convivencia que haga posible la afirmación de las diferencias, reconozca el conflicto y la diversidad. De lograrlo la democracia no será solamente mecanismos procedimentales ni formas de gobierno, sino forma de vida que se proyecta en todas las dimensiones de la existencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aglietta, Michel. 1982. *La violence de la monnaie*, PUF, París.
- Arocha, Jaime; Cubides, Fernando y Jimeno, Myriam, compiladores. 1998. *Las violencias: inclusión creciente*, CES-UN, Bogotá, 1998.
- Bejarano, Jesús A.; Echandía, Camilo; Escobedo, Rodolfo y León Q., Enrique. 1997. *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Fonade-UEC, Bogotá.
- Camps, Victoria. 1991. *La imaginación ética*, Ariel, Barcelona.
- Consejo Nacional de Planeación. 1998. *La casa de la diversidad: una sociedad plural interpela al plan Cambio para construir la paz*, Bogotá.
- Cubides, Fernando. 1998. "De lo privado y de lo público en la violencia colombiana: los paramilitares", Arocha et al. [1998].

- Cubides, Fernando. 1999. "Los paramilitares y su estrategia", Deas y Llorente [1999].
- Echandía, Camilo. 1999. "Expansión territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia", Deas y Llorente [1999].
- Deas, Malcolm y Llorente, María V., compiladores. 1999. *Reconocer la guerra para construir la paz*, Cerec-Uniandes-Norma, Bogotá.
- Franco, Saúl, editor, 1996. *Colombia contemporánea*, Iepri-Ecoe Ediciones, Bogotá.
- Franco, Saúl. 1999. *El quinto: no matar, contextos explicativos de la violencia en Colombia*, Iepri (UN)-Tercer Mundo, Bogotá.
- Freud, Sigmund. 1968. "El malestar en la cultura", *Obras completas*, tomo III, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid.
- Freud, Sigmund. 1982. "Por qué la guerra", *Obras completas*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Giddens, Anthony. 1999. *La tercera vía*, Taurus, España.
- Girard, René. 1975. *La violencia y lo sagrado*, EBUC, Caracas.
- Human Rights Watch. 1998. *Guerra sin cuartel, Colombia y el Derecho Internacional Humanitario*, Washington, 1998.
- Leal B., Francisco, editor. 1999. *Los laberintos de la guerra, utopías e incertidumbres sobre la paz*, Tercer Mundo y Uniandes, Bogotá.
- Naciones Unidas. 1992. *Acuerdos de El Salvador en el camino de la paz*, ONU, Nueva York.
- Peñaranda, Ricardo y Guerrero, Javier, compiladores. 1999. *De las armas a la política*, Tercer Mundo-Iepri UN, Bogotá.
- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. 1998. *Cambio para Construir la Paz, Plan Nacional de Desarrollo - Bases 1998-2002*, DNP, Bogotá.
- Rangel, Alfredo. 1998. *Colombia: guerra en el fin del siglo*, Tercer Mundo, Bogotá.
- Vargas V., Alejo. 1998. "Reforma política y paz", Santana, Pedro et al., *Reforma política y paz*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá.
- Palacios, Marco. 1999. "Agenda para la democracia y negociación con las guerrillas", Leal [1999].
- Touraine, Alain. 1997. *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: el destino del hombre en la aldea global*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Zuleta, Estanislao. 1991. *Colombia: violencia, democracia y derechos humanos*, Altamir Ediciones, Bogotá.
- Zuluaga, Jaime. 1996. "Antecedentes y perspectivas de la política de paz", Franco [1996].

Zuluaga, Jaime. 1998. "Dinámica del conflicto interno armado", *Eclipse de la guerra*, Mandato Ciudadano por la Paz, Bogotá.

Zuluaga, Jaime. 1999. "De guerrillas a movimientos políticos (Análisis de la experiencia colombiana, el caso de la ADM19)", Peñaranda y Guerrero [1999].