

LA NECESARIA (Y DESATENDIDA) DIMENSIÓN SOCIAL DEL ESTADO COLOMBIANO EN LA CONSECUCCIÓN DE LA PAZ.¹

THE NECESSARY (UNATTENDED) SOCIAL DIMENSION IN ACHIEVING PEACE IN COLOMBIA².

Jerónimo Ríos Sierra³

Edith Camerano Fuentes⁴

RESUMEN

Las siguientes líneas no son sino un esfuerzo por plasmar la necesidad, mayormente desatendida, de incorporar un sentido de “paz positiva” en la comprensión y la voluntad política por superar el conflicto armado colombiano. Desde la agenda social del presidente Ernesto Samper (1994-1998), en Colombia ha dominado una forma de entender la paz en sentido negativo, es decir, como ausencia de guerra, lo cual ha obviado en cierto modo la necesidad de acompañar esta lógica de un conjunto de políticas y medidas sociales con las que atenuar y mitigar unas condiciones estructurales que han alimentado la violencia del conflicto colombiano durante las últimas décadas. El proceso de paz actual que se negocia en La Habana (Cuba) exige de una necesaria forma de replantear la agenda social del Estado o, de lo contrario, la paz seguirá siendo un estado utópico en buena parte del país

ABSTRACT

The following lines are an effort to highlight the need, unattended, to incorporate a sense of "positive peace" in understanding and political will to overcome the Colombian armed conflict.

KEYWORDS: Colombia, armed conflict, positive peace, negative peace

PALABRAS CLAVE: Colombia, conflicto armado, paz positiva, paz negativa

¹ Artículo recibido el 20 de noviembre de 2013 y aprobado el 30 de enero de 2014.

² Este artículo fue objeto de ponencia en el XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), tenido lugar en septiembre de 2013, en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

³ Jerónimo Ríos Sierra es Profesor Titular de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás (Colombia) e Investigador Doctorando en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

⁴ Edith Camerano Fuentes es Decana y Catedrática de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás (Colombia).

From the social agenda of President Ernesto Samper (1994-1998), in Colombia has prevailed a way of understanding peace in a negative sense that is, in terms of the absence of war. It somehow has avoided the need to accompany this logic of a set of social policies and measures to mitigate structural conditions that have fueled the violence of the Colombian conflict during the last decades.

The peace process in Havana (Cuba) requires the need to rethink the social agenda of the State or otherwise, peace will remain a utopian state in much of the country.

Sumario: 1. Introducción; 2. La administración Samper: el salto social y el tiempo de la gente; 3. La administración Pastrana y la diplomacia para la paz; 4. La administración Uribe: la política de seguridad democrática. Primero seguridad y después libertad; 5. La administración Santos y la periferalización del conflicto; 6. Pensar en el post-conflicto y la noción de paz positiva; 7. Bibliografía.

* * *

1. Introducción

El siguiente trabajo tiene como principal intención la de plantear una aproximación sobre cuál ha sido la relación que las últimas cuatro administraciones - Ernesto Samper (1994-1998), Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe (2002-2006) (2006-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014), han llevado a cabo con el conflicto armado colombiano vigente desde 1964.

La primera cuestión que se plantea es la de reflexionar sobre cómo ha sido la relación con el conflicto y cuál ha sido la política de seguridad llevada a cabo por cada gobierno, ello, en términos de sentido, alcance y relación con la consecución de la paz.

Se plantea la hipótesis de afirmar que, desde el gobierno de Ernesto Samper, la dimensión social de la paz (positiva) ha quedado fuertemente desatendida en Colombia. Una desatención en la medida en que la agenda social ha pasado, generalmente, a un segundo plano. Primero con el gobierno de Andrés Pastrana, que centró su mandato político en lo que se conoció como “Diplomacia para la Paz” y que, tras tres años de negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC, finalmente no consiguió el propósito de desactivar el conflicto armado colombiano.

En segundo lugar, con el mandato presidencial de Álvaro Uribe quien, a través de la Política de Seguridad Democrática PSD y el Plan Colombia, supuso la máxima evidencia de cómo la paz, a diferencia del gobierno de Samper, entendida como superación de las condiciones estructurales que dan lugar a la violencia, fue interpretada en términos de ausencia de conflicto. Aunque los golpes estratégicos y la reducción del pie de fuerza de los grupos armados así como el control territorial experimentaron importantes avances, hubo también un elevado coste a pagar. Se fragmentó la territorialidad del conflicto y se favoreció una *periferalización* del mismo que tuvo especial repercusión en los enclaves periféricos y mayormente fronterizos de las regiones de Magdalena Medio, Montes de María y Sur de Bolívar y, sobre todo, de los departamentos de Arauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Putumayo.

Dentro de esta tesitura, y sobre una situación como la actual, por la cual se está negociando el fin del conflicto con las FARC, y al cual muy presumiblemente se sumará el Ejército de Liberación Nacional - ELN, es imprescindible, nuevamente recuperar la comprensión de la “paz positiva”. Una paz que exige de mayores y mejores políticas

sociales y de mecanismos de fortalecimiento del Estado en enclaves que hoy albergan la violencia. De resultar exitoso el diálogo, dadas las particularidades que ofrecen estos territorios, si no se apuesta por una superación de las mencionadas condiciones estructurales, principalmente de carácter socio-económico, que se relacionan con la violencia, difícilmente cabrá esperar su transformación en territorios de paz. Posiblemente tras la firma de un eventual acuerdo de paz en La Habana, a nivel organizaciones, las FARC o el ELN dejen de existir como tales pero, tal y como sucediera con las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC, narcotráfico, secuestro y terror contra la sociedad, muy posiblemente, seguirán siendo dinámicas constantes y presentes en lo que supone una gran parte del territorio y la población colombiana.

2. La administración Samper: el salto social y el tiempo de la gente

La Administración Samper (1994-1998), pudiera afirmarse, se trató del gobierno en Colombia que, desde el inicio, mayor claridad tuvo en la comprensión de que una salida negociada al conflicto requería una interpretación en términos de “paz positiva”. Es decir, sobre la base de una agenda política que fortaleciera institucionalmente al Estado, haciendo especial énfasis a la dimensión social del mismo, y sin por ello, renunciar a una política de modernización, profesionalización y desarrollo militar.

Los pasos de este gobierno se orientaron a la generación de un clima proclive al diálogo y al encuentro negociado con los actores del conflicto interno. Así, por ejemplo, desde el comienzo se creó, *ex profeso*, la figura del Alto Comisionado de Paz y, se ratificó, en 1995, el Segundo Protocolo de la Convención de Ginebra a la vez que se abría la posibilidad a que la Cruz Roja Internacional y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos hicieran presencia en el país.

De igual modo, se presumía la importancia por desarrollar un sentido de “paz integral” que, irremediablemente, necesitaría de un nuevo Estado de Bienestar que, “más allá del concepto del Estado-repartidor, propusiese las bases de un Estado-protector de riesgos” (Samper, 2008, p.261). Dadas estas circunstancias, es como se lleva a cabo todo un desarrollo normativo destinado a proteger y promover poblaciones vulnerables como sindicalistas, líderes sociales y activistas de DD.HH, minorías étnicas, niños y mujeres.

Toda esta dimensión social se concentró en lo que se conoció como *El Tiempo de la Gente*; un Plan de Gobierno que erigía su comprensión del Estado, pero también de la paz, en torno a la dimensión social y la mejora, cualitativa y cuantitativa, de la prestación de los servicios públicos y siempre, dentro de una óptica de integración de los diferentes gobiernos y escenarios departamentales y locales del país.

Tanto fue así que solo en cuatro años el presupuesto del PIB destinado al gasto social pasó del 10% al 15%, y especialmente se engrosó en relación a educación y salud, que experimentaron un crecimiento respectivo de dos puntos porcentuales del PIB, y al gasto en pensiones, que recogió otro punto del PIB.

Paralelamente, se llevó a cabo la consideración de que, en todo caso, una expansión de la dimensión social del Estado debía acompañarse de la presencia institucional del mismo en aquellos enclaves con mayor violencia. A tal efecto, tuvo lugar una política integral de seguridad erigida en torno a cinco prioridades: 1) favorecer la movilidad y el desplazamiento de las fuerzas armadas; 2) mejorar las comunicaciones físicas y tecnológicas entre los distintos organismos operativos en

cuestiones de seguridad y defensa; 3) conferir mayor armamento y capacidad logística a la fuerza pública; 4) incrementar la capacidad de combate nocturno y, por último, 5) crear unidades militares concretas promoviendo, en todo caso, la profesionalización del ejército.

Solo en términos de modernización de la fuerza colombiana, el gasto del PIB pasó del 2.5% al 3.5% y, dada la difícil situación económica del país, tal inversión se acompañó de bonos de deuda pública, conocidos como Bonos para la Seguridad (Ley 345 de 1996) que, en aquel entonces, representaron un montante adicional de 600 millones de dólares para financiar desde alianzas público-privadas la política de seguridad del gobierno de Ernesto Samper.

Igualmente, se promovieron leyes que incrementaron a 40 años las penas de prisión por delitos de narcotráfico y delincuencia organizada así como se aumentaron las penas por delitos de lavado de activos en torno a la Ley 190 de 1995 sobre enriquecimiento ilícito y testaferrato. Por último, se actuó con especial focalización en la política antinarcóticos, sobre todo, por medio de intervenciones destinadas a la erradicación de cultivos, sobre la base de un programa de respeto medioambiental que, en cuatro años, supuso la erradicación de más de 75.000 Ha de coca, casi 9.000 de amapola y 265 de marihuana.

Como tercer componente, junto con la dimensión social y el fortalecimiento de la seguridad, debe mencionarse una política proclive a la búsqueda de una salida negociada al conflicto, tanto con las FARC como con el ELN. Prácticamente, de manera súbita, se rompía con la herencia de la Administración Gaviria (1990-1994) de criminalizar a la insurgencia una vez que fracasó el diálogo mantenido en Tlaxcala en la primavera de 1992.

Con el caso de las FARC, las aproximaciones estuvieron presentes desde el inicio y en torno a las posibilidades de un posible diálogo, y dentro de esta tesitura, las premisas propuestas desde el gobierno fueron fundamentalmente cinco (Chernick, 2012, p. 124). Primero, garantizar la discreción en los contactos con la guerrilla, lo que no debía confundirse con secretismo. Segundo, asegurar por parte del gobierno la seguridad de los representantes de la insurgencia mientras tuviese lugar los posibles diálogos. En tercer lugar, se aceptaba negociar con la totalidad de la Conferencia Guerrillera Simón Bolívar (CGSB) y en su defecto, con aquellos grupos cuya voluntad así fuese. En cuarto lugar, no habría precondition de cese de las hostilidades y, finalmente, en todo caso, se actuaría de acuerdo con los protocolos establecidos por el Derecho Internacional Humanitario. Asimismo, se albergaba que una eventual negociación requeriría de un marco de reforma política, social y económica, y se partía de la necesidad de, por fuera de estas aproximaciones, trabajar paralelamente en una vía de aproximación también con el paramilitarismo – que se entendía más bien como una consecuencia no deseada del propio conflicto y de su creciente narcotización.

Bajo estas circunstancias, a finales de 1994, tuvo lugar la primera aproximación con las FARC si bien, ésta quedó truncada al no satisfacerse la reivindicación de la guerrilla por desmilitarizar el municipio de La Uribe, en el departamento de Meta. El gobierno accedió a la solicitud de la guerrilla con excepción de la cabecera urbana del municipio, lo cual, pese a todo, suponía, aproximadamente, 16.000km². Este punto de desacuerdo, en todo caso, fue suficiente para truncar cualquier atisbo de diálogo que, según Samper (2000, p. 318), respondió a un desprecio continuo durante los cuatro años

de su mandato y que, sin duda, de haberse superado, “hubiera permitido conseguir un avance en un acuerdo de reconciliación”.

Las negociaciones con el ELN fueron más allá. El éxito de la campaña del “Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad” obtuvo un fuerte acompañamiento y apoyo popular que se tradujo en que más de diez millones de personas reconocieran su legitimidad a un eventual diálogo de paz (Pizarro, 2011). Gracias a ello, es que se pudo firmar el “Preacuerdo de Viana”, a inicios de 1998, y del cual se convino convocar una Convención Nacional para la Paz, la Democracia y la Justicia Social en la que quedasen reflejados los principales problemas y déficits estructurales que durante décadas habían alimentado la violencia derivada del conflicto armado. Sin embargo, este proceso finalmente no llegó a buen puerto por una filtración del diario conservador español *ABC* sobre el acuerdo, lo que propició que el ELN optase por interrumpir los avances en la negociación arguyendo la proximidad electoral y su voluntad de no querer ser parte de una potencial herramienta electoral.

Aun con todas estas dificultades, la Administración Samper no cesó en su empeño y tras la parálisis de las primeras aproximaciones con el ELN trató de reactivar el diálogo, en esta ocasión, por medio de la Resolución 83/1998, a partir de la cual se reconocía el carácter político del ELN y se promovía un segundo encuentro para la paz, articulado en torno a los que fueron conocidos como los “Acuerdos de Puerta del Cielo”, y que contaron con el apoyo de la Conferencia Episcopal alemana.

Dentro de estos acuerdos se identificaron cinco puntos a partir de los cuales se interpretaba la posibilidad de una salida negociada al conflicto con el ELN. Cinco puntos que eran: 1) la urgencia de humanizar la guerra; 2) la necesidad de controlar los abusos de los actores armados; 3) el respeto a la Convención de Ottawa de 1997 sobre la prohibición del uso de minas antipersonales; y dos elementos clave en la dimensión social referida; 4), la presencia de la sociedad civil como actor protagonista en la construcción de la paz; y, finalmente 5) la creación de una Convención Nacional como escenario para la resolución de los problemas sociales y políticos del país que arrastraba el país y sin cuya superación, se entendía, resultaba imposible hablar de paz.

Sea como fuere, y pese a que se llevaron a cabo dos reuniones en Madrid (España) y Río Verde (Antioquia), dada la proximidad con las elecciones presidenciales, esta nueva apuesta por el diálogo no terminó nunca por dar sus frutos y, la llegada de un nuevo gobierno truncaría todo atisbo de consenso con el ELN.

En conclusión, y más allá de las dificultades de gobernabilidad por las que atravesó la Administración Samper, la óptica del tiempo transcurrido pone de manifiesto hasta qué punto la agenda de una “paz positiva” como la que se habría albergado⁵, en otra situación, podría haber sido generadora de unos resultados de gran valor para la desactivación del conflicto armado. Desde entonces, esta comprensión

⁵ Buena prueba de esta comprensión de “paz positiva” se puede observar en la gestión de la conocida como “Marcha del Sur de Bolívar”, que financiada por las FARC y el ELN, consiguió movilizar a más de 16.000 personas en torno al municipio de San Pablo. La negociación, que transcurrió durante septiembre y octubre de 1996, y que resultó sumamente compleja por la iniciativa en la misma de parte de quienes representaban a la población civil, fue resuelta con éxito gracias al trato transversal e interministerial de unas reivindicaciones que nunca fueron extraordinarias sino que, más bien, gravitaban en torno a exigencias de orden social – educativo, sanitario, laboral y energético, que no hacían sino evidenciar la íntima relación entre políticas sociales y conflicto.

desapareció; si cabe de manera más matizada con el gobierno de Andrés Pastrana, pero en términos absolutos una vez que llegó Álvaro Uribe a la presidencia, a partir de 2002.

El abandono del *salto social* por el que apostaba Ernesto Samper y que guardaba una íntima relación con su noción de paz social fue rápidamente desmantelado. Solo entre 1998 y 2000, con una forma de concebir la paz sumamente diferente, se encontraba una dimensión social desatendida que permite entender el incremento de la violencia a partir de entonces, especialmente, entre 1998 y 2000. En apenas dos años el PIB per cápita colombiano cayó cerca de 1.000 dólares; el número de pobres aumentó en dos millones; el umbral de población por debajo del nivel de pobreza pasó del 56.3% al 60% y el de indigencia del 19.7% al 23.4%. En otras palabras, la noción de “paz positiva” y paz integral desaparecía de cualquier atisbo de política de Estado orientada hacia la superación del conflicto.

3. La administración Pastrana y la diplomacia para la paz

La Administración Pastrana transcurre entre 1998 y 2002 y es resultado de la victoria del candidato conservador, Andrés Pastrana, sobre el liberal Horacio Serpa. La Administración Pastrana representa un importante viraje con relación a la Administración Samper en la medida en que, por un lado, se distancia de la impronta social que acontece entre 1994 y 1998, y por otro, incorpora una forma de concebir el conflicto en términos de un diálogo de paz que va a ser el que, fundamentalmente, va a marcar la política de su gobierno: la Diplomacia para la Paz.

Lo cierto es que entre 1999 y 2002 va a darse un proceso de “paz armada” que va a durar 1.139 días y en el que las negociaciones por desactivar el conflicto van a resultar por completo infructuosas. Sobre todo, por la falta de voluntad política de las FARC por propiciar intercambios cooperativos con los que llegar a un acuerdo tangible con el que poner fin a una confrontación de casi cuatro décadas.

Conviene precisar, que el conocido como proceso del Caguán, prácticamente quedó desdibujado desde sus comienzos. Formalmente, porque su diseño contravenía cualquier lógica de simplificar y facilitar la discusión y los posibles intercambios sobre los que abordar un proceso de paz, al erigirse sobre una agenda dividida en 12 temas y 48 subtemas que entorpecían sobremanera la negociación.

Materialmente, porque mientras se lleva a cabo la discusión, en el trasfondo las FARC se sirven de 42.000km² de una “zona de despeje”, habilitada en los municipios de La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa en Meta así como San Vicente del Caguán en Caquetá, para rearmarse y fortalecerse, tanto en efectivos como en la obtención de recursos económicos y militares.

Mientras se desarrollan los diálogos, los grupos insurgentes, especialmente FARC y ELN siguen protagonizando una ingente cantidad de atentados, secuestros y extorsiones; el paramilitarismo paulatinamente se va consolidando a base de terror y violencia, y la fuerza pública inicia una fase de modernización y fortalecimiento cuya máxima expresión tiene lugar tras el cese de las negociaciones y la llegada de Álvaro Uribe al poder. Sin embargo, la máxima de *si vis pacem para bellum*, que podría hacerse valer para este período, no quedó coadyuvada por otras dimensiones sociales, de fortalecimiento institucional del Estado, como había sucedido con la Administración anterior.

Interpretar la relación de la Administración Pastrana con el conflicto, por tanto, conduce a un relativo sentido tautológico, en tanto y en cuanto, mientras aparentemente se negociaba, la insurgencia y el paramilitarismo se rearmaban, y el gobierno modernizaba de manera importante su fuerza pública a la vez que diseñaba el Plan Colombia con el gobierno de Bill Clinton.

La referida falta de voluntad política por parte de las FARC se puede observar, sencillamente, observando las cifras del conflicto durante el último mes antes de que se rompiera la negociación. Como señala Fernández de Soto (2004, p.177), únicamente en el mes de febrero de 2002, las FARC “habían perpetrado 117 atentados terroristas, entre los cuales 4 carros-bomba, 5 ataques a instalaciones militares, la voladura de 33 torres de energía, de 2 tramos de un oleoducto y de 3 puentes y el homicidio de 20 civiles”.

Sea como fuere, lo cierto es que bajo la Administración Pastrana, la virulencia del conflicto llega a su máximo esplendor, especialmente, porque los grupos irregulares armados, tanto la guerrilla como los paramilitares, evidencian en ese momento el mayor grueso de efectivos y de capacidad militar de su historia.

Como recoge un pormenorizado trabajo de Cinep (2012), solo en 2002 se produjeron 1.958 casos de violencia armada (826 de las FARC, 522 de las AUC, 404 de la fuerza pública y 206 del ELN), a lo que cabría añadir 699 víctimas de miembros de la policía y el ejército, 917 ataques a las infraestructuras del Estado (Mindefensa, 2011), más de 400.000 desplazados (Codhes, 2011) y más de 2.000 hechos infractores al Derecho Internacional Humanitario.

Bajo estas circunstancias, la “precariedad del Estado” colombiano (Pécaut, 1991) parece mayor que nunca, hasta el punto que la propia Administración Clinton llega a tener el convencimiento de que una posible derrota militar del gobierno colombiano a manos de las FARC es una opción posible, sobre todo, fruto de la situación de asfixia económica de la guerrilla sobre Bogotá y Medellín, y habida cuenta de que una quinta parte de los municipios del país carecían en aquel momento de un solo policía o miembro del ejército (Pécaut, 2000).

Sin monopolio legítimo de la violencia, sin control ni soberanía sobre el territorio, y con una debilidad notable en otros tantos aspectos institucionales y de seguridad, Colombia se encontraba en una tesitura sumamente delicada. Una situación que no pasa desapercibida y que se convierte en objeto de un prolífico número de estudios e investigaciones que gravitan a partir de este momento alrededor de la noción tangible de “Estado fallido”, como recogen en ese momento indicadores como los de *Foreign Policy*, *The Fund for Peace*, el índice Carleton o el índice Brookings⁶.

A tal efecto, Rotberg (2004) se referiría a Colombia como un “Estado en vías de colapso”, sobre todo, por el resquebrajamiento sufrido por la arquitectura institucional del Estado de Derecho y la ausencia de garantías mínimas que proveyesen el derecho a la justicia o a la seguridad.

⁶ Véase la evolución de los siguientes indicadores a lo largo de la última década para dar cuenta de cómo se ha percibido el fortalecimiento del Estado de Derecho en Colombia dentro de la tesitura de la violencia armada: The Fund for Peace, Failed States Index, [http://www.fundforpeace.org/global/Foreign Policy](http://www.fundforpeace.org/global/Foreign%20Policy), Failed States Index, <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>, <http://www.foreignpolicy.com/Carleton>, Country Indicators for Foreign Policy, <http://www4.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1148.pdf> Brookings, Índice de la debilidad del Estado en el mundo en desarrollo, www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx

Pizarro y Bejarano (2002) hablaría de “Estado débil”, en unos términos muy similares a los de Wallesteen (2000) o Esty et al. (1998) al mencionar a Colombia como “Estado fallido”, a tenor de lo incontrolable de la violencia por parte del poder público, especialmente en lo que tiene que ver con la dimensión humanitaria y su traducción en violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

De igual modo, Koonings y Krujit (2004) se referirían a un “fracaso parcial del Estado”, dada la falta de mecanismos garantes de orden legal, civil y militar en lo que respecta a más del 60% del territorio. Rice (2002), Duncan (2006) o Briscoe (2007), por su parte, plantearían este tipo de consideraciones sobre cómo interpretar al Estado colombiano en relación con la difícil tesitura que atravesaba el conflicto armado si bien, enfatizando en cómo el cariz del narcotráfico deviene nuclear para interpretar verdaderamente el alcance y sentido de la debilidad institucional del Estado en Colombia.

Todas estas múltiples denominaciones y nomenclaturas para el caso colombiano, pese a los matices, son compartidas en el fondo, habida cuenta que Colombia, a inicios del siglo XXI, debe interpretarse como un Estado superado por una violencia directa y estructural (Galtung, 1969; 1996) que conduce inexorablemente a una situación de parálisis institucional. Una violencia, además, que a tenor de la obstinada búsqueda por desactivar el conflicto dentro de un marco ambivalente, en cierta medida, se distancia de la dimensión social como variable indefectible desde la que mitigar las condiciones estructurales que alimentan el conflicto armado.

Así, y en adición a las cifras planteadas al inicio, hay que destacar cómo entre 1998 y 2002 se profundizó en una importante crisis de gobernabilidad, apoyada por una fuerte concentración de la tierra, una cuestión agraria irresoluta, así como una alta precariedad en el funcionamiento democrático en lo que respecta a transparencia, rendición de cuentas y avances en la dimensión social del Estado. Una dimensión sumamente preocupante por los ingentes niveles de pobreza, donde más de la mitad de la población sobrevivía con menos de dos dólares diarios, y con una tendencia creciente, profundizada en la década del dos mil, de notable inequidad social y de concentración creciente de la tierra, que hacen de Colombia uno de los países con mayor polaridad del continente.

Dentro de este contexto es sobre el que cobra sentido, de manera preocupante, el concepto de “violencia prosaica” que destaca Pécaut, (1997), y por el cual, se refiere al conflicto colombiano como un intrincado escenario de violencia en el que guerrilla, paramilitarismo, narcotráfico, milicias urbanas y bandas delincuenciales se intersectan en la ya de por sí difícil dimensión multifacética que supone la violencia. Una violencia, en definitiva, donde las dualidades organización/desorganización o legalidad/ilegalidad se difuminan a través de otras prácticas relacionadas, como corrupción y clientelismo, y que, en suma, constituyen un conjunto de riegos que terminan por socavar la posición del Estado dentro de la intrincada tesitura planteada por el conflicto colombiano.

4. La administración Uribe: la política de seguridad democrática. primero seguridad y después libertad

El año 2002 representa un punto de inflexión en Colombia, tanto por la llegada de un completo *outsider* como es Álvaro Uribe, que rompe con el bipartidismo

imperante hasta entonces (Partido Liberal/Partido Conservador), como, derivado de ello, por las fuertes transformaciones que se van a producir en la forma de atender y entender el conflicto por parte del Estado y el poder público colombiano.

Tras el mencionado propósito truncado de la “Diplomacia por la paz” por llegar a un acuerdo con las FARC, la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia se produce a través de una ruptura con las tendencias de carácter negociador de su predecesor.

Se descarta cualquier política de aproximación con los grupos guerrilleros, al promoverse una política de confrontación, legitimada por una sociedad como la colombiana, escéptica y desafecta tras los reiterados fracasos de explorar una solución negociada al conflicto y que, por primera vez, apuesta por una forma más reaccionaria en la forma de superar el mismo.

Conviene señalar que hasta entonces, la “guerra contra los narcotraficantes” promovida por Virgilio Barco (1986-1990) con motivo del asesinato del candidato presidencial liberal, Luis Carlos Galán, así como la “guerra integral” de César Gaviria (1990-1994), frustradas las negociaciones con las FARC y el ELN en el marco de una Asamblea Constituyente como la de 1991, se trataron de las dos experiencias más reaccionarias de confrontación directa, llevadas a cabo en Colombia contra los grupos insurgentes.

Ambas iniciativas, que fracasaron en su propósito, a diferencia del caso de la elección popular de Uribe, además, tuvieron lugar tras la ruptura de políticas negociadoras e intentos por encontrar fórmulas de relativo consenso para desactivar el conflicto armado colombiano.

Paralelamente, junto a esta dinámica endógena de cambio dentro del sistema político colombiano, se produce una transformación en el orden geopolítico mundial, como consecuencia de los atentados del 11-S y la llegada a la presidencia estadounidense del republicano George W. Bush, máximo exponente del “realismo preventivo” y de la proyección de la seguridad como elemento nuclear del código geopolítico de Washington y su proyección exterior.

Sobre estas circunstancias, la seguridad como valor y como derecho va a resultar la depositaria de toda la construcción del andamiaje institucional y de (re)construcción del Estado en Colombia, tanto desde la lógica uribista de “primero seguridad, después libertad”, como desde el apoyo proveniente de Estados Unidos y la comprensión neo-conservadora de la seguridad.

Todo este elenco de circunstancias se imbrica sobre un punto común, que es el de concebir la superación del conflicto armado colombiano, como se antedijo, en los términos que Galtung (1964) y otros más tarde denominan como “paz negativa”, esto es, comprendiendo la paz como ausencia de guerra y no aspirando a superar las condiciones de violencia estructural –inequidad, marginalidad, pobreza, debilidad institucional de la dimensión social, democrática y de derecho del Estado- que dan sentido a la “paz positiva”. Quizá, de manera más grave, se produce el error que ya había acontecido en el gobierno de Andrés Pastrana de desvincular, y hasta cierto punto desatender, la dimensión social del Estado de una agenda de superación de la violencia armada en Colombia.

Tan conjunción, *ad intra*, fruto de las transformaciones y cambios que acontecen a partir de 2002 en Colombia, y *ad extra*, a partir del nuevo orden geopolítico emergente, va a materializarse en dos iniciativas dentro del particular caso colombiano.

Dos iniciativas en las que la prioridad resulta el propósito compartido por reducir la fortaleza militar de los diferentes actores irregulares en liza y disminuir su control efectivo territorial: la PSD y el Plan Colombia.

El primero se comprende como el gran componente de política pública del uribismo, articulado a través de dos programas marco, la Política de Seguridad Democrática, en sentido estricto, (2003-2006) y su evolución en lo que se conocerá como la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (2007-2010)⁷

En su primera fase, la Política de Seguridad Democrática tiene como principal objetivo el asumir la seguridad como una tarea conjunta y prioritaria de todas las autoridades, lo cual se produce a través de una inversión ingente de recursos económicos, humanos y militares, bajo una consideración y una proyección beligerante con las FARC y con el ELN especialmente, y sobre un montante que asciende a los 1.835 millones de dólares.

Ello representa un esfuerzo verdaderamente sin precedentes en Colombia, a tenor de que busca, por primera vez, pensar en revertir el sentido que hasta entonces había llevado consigo el conflicto armado, sobre una correlación de fuerzas, especialmente en torno al año 2000, cada vez más favorable hacia los grupos armados irregulares. De manera casi inmediata, y sobre la base de trabajar en políticas y procesos ya iniciados bajo el gobierno de Andrés Pastrana y también de Ernesto Samper, se empiezan a obtener importantes logros en lo que a reducir la capacidad combativa de las FARC y del ELN e incrementar la capacidad de ataque de la fuerza pública.

Sin embargo, los costos humanos y militares de esta iniciativa, igualmente fueron mayúsculos, a tenor del incremento desproporcionado de combates, acciones bélicas y violencia de la guerrilla. Tanto es así, que “ante la incapacidad de diseñar una estrategia eficaz mediante el plan de guerra de la Política de Seguridad Democrática, identificado con el eufemismo de Plan Patriota, se disimuló con la adopción del nuevo nombre: Política de Consolidación de la Seguridad Democrática” (Leal, 2010)⁸.

Pese a los cambios de forma en cuanto a la narrativa de cómo identificar la política pública de superación del conflicto armado, y que incluso lleva al propio Álvaro Uribe a afirmar la inexistencia y la desaparición del mismo en una redefinición de la violencia hacia el terrorismo, lo cierto es que el trasfondo queda inalterable en su componente más sustancial⁶, además de incorporar dos importantes novedades.

La primera, claramente efectiva, pasa por desarrollar, en articulación con el apoyo estadounidense, un mayor énfasis en lo referente a inteligencia técnica y humana, asesoría del más alto nivel así como un fortalecimiento de los instrumentos de cooperación y coordinación del ejército junto con la policía nacional. Asimismo, se identifica la necesidad de mejorar la distribución de recursos y se priorizan la desertión y la captura como formas de debilitar a los grupos irregulares armados frente a la búsqueda, casi obstinada hasta entonces, de causar bajas en el “enemigo”. También se refuerzan los instrumentos de recompensa y participación de la sociedad civil.

⁷ Cuando en el texto aparece PSD, lo hace de acuerdo con la denominación común que comprende todo el programa de políticas públicas orientadas a la seguridad y superación del conflicto durante los años de gobierno de Álvaro Uribe y que transcurren entre 2003 y 2010.

⁸ Véase: <http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/693-la-polca-de-seguridad-democra.html>

La segunda diferencia estriba en el monto de recursos que durante esta segunda etapa del mandato de Álvaro Uribe se destina a fortalecer la seguridad del país, y que según las cifras del Informe al Congreso de la República (2010) asciende a 5.770 millones de dólares.

En otras palabras, se produce un crecimiento paulatino y sustancial del porcentaje del PIB destinado a seguridad y defensa, y que durante estos ocho años supera el 5%, lo que representa más del doble de lo que destinan los presupuestos de los países de la OCDE y un casi un punto porcentual más que Estados Unidos.

Colombia se va a convertir, transcurrido este tiempo, en el cuarto país del continente que más va a incrementar su presupuesto en seguridad y defensa tras Chile, Venezuela y Ecuador. Además, se erige como el país de América Latina con mayor cobertura de la fuerza pública por número de habitantes, con un promedio de 881 efectivos por cada 100.000 habitantes, únicamente superado por Bolivia (Mindefensa, 2011b).

En esta misma tendencia, la Policía Nacional colombiana, entre 2002 y 2010, pasa de los 110.000 miembros a los 160.000, y el ejército de 203.000 a 270.000 efectivos, de forma que, en términos agregados, el pie de fuerza pública en Colombia experimenta un incremento del 40% al cual, cualitativamente, habría que añadir otros tantos avances notables en lo que tiene que ver con modernización, organización, coordinación, distribución y disposición de recursos (Mindefensa, 2011).

A tal circunstancia de transformación, además, cabe adicionar el impacto que supuso la puesta en marcha del Plan Colombia⁹, transformado por Álvaro Uribe y George Bush en buena parte de parte de los componentes de carácter más social, diseñados por Andrés Pastrana y Bill Clinton, y que continuado, en menor medida, por la Administración Obama, ha llegado a representar para Colombia a lo largo de una década, un apoyo superior a los 8.000 millones de dólares, siempre, sobre una orientación de carácter eminentemente militar y reactiva.

Todo esto convierte a Colombia en el tercer destinatario de la cooperación estadounidense en estos términos militares, tras Israel y Egipto, y se va a traducir en el desarrollo de operativos para la defensa de la infraestructura nacional, como es el caso del oleoducto Caño Limón (Arauca) – Coveñas (Sucre); en la llegada de más de 800 asesores de alto nivel; o en la puesta en marcha de un plan de políticas antidrogas, con fuerte impacto sobre los escenarios productores del sur del país y con el apoyo de varios *Black Hawks* estadounidenses. Igualmente, se facilita la instrucción de brigadas militares y la adquisición de un ingente equipamiento militar en forma de *drones*, bombas inteligentes, lanchas rápidas o aviones ligeros.

4.1. De la fase de iniciativa militar al repliegue territorial

⁹ Es importante precisar que en su origen, el Plan Colombia aprobado por Bill Clinton y Andrés Pastrana en 1999, dentro de su objetivo por desactivar el conflicto armado planteado por la guerrilla, contaba con elementos más allá de la seguridad. Sin embargo, la victoria electoral de Álvaro Uribe y de George Bush, así como el cambio geopolítico que acontece a partir del 11 de Septiembre de 2001, favorecieron un punto de encuentro muy diferente. Tanto es así que Álvaro Uribe, intentó renombrar el Plan Colombia como “Plan Patriota” a fin de subrayar su orientación claramente guerrillista y alejado de todo atisbo de negociación.

Dentro del contexto mencionado, merece precisarse cómo, a partir de 2002, acontece una ruptura con la fase de expansión guerrillera, sobre todo de las FARC. Hasta ese momento, la guerrilla ha dispuesto de una correlación de fuerzas sin precedentes y que permite encontrar algunos elementos definitorios de lo que Pizarro (2011) y Pécaut (2008) denominan como “guerra de posiciones”. Es decir, tras una consolidación militar y territorial de la las FARC, predominantemente, se lleva a cabo una ofensiva técnica que tiene como principal finalidad aniquilar parcialmente o dispersar al ejército colombiano, combinando la insurrección urbana con la guerra, y siempre con miras, en último término, a la toma del poder público.

Dicho esto, las FARC, el año que llega Álvaro Uribe al poder, van a disponer de una consolidación territorial más que considerable a través de cerca de 70 frentes¹⁰. En el centro y suroriente del país, con el Bloque Oriental (Caquetá, Guainía, Guaviare, Meta y Vaupés); y con los Bloques Central y Sur (Caldas, Cauca, Cundinamarca, Huila, Nariño, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle). Igualmente sobre las regiones de Antioquia y Chocó va a operar a través del Bloque Noroccidental; por medio del Bloque Magdalena Medio en la región del Magdalena Medio, y finalmente, en el nororiente del país (Arauca, Casanare, Cesar, La Guajira, Norte de Santander, Santander y Vichada), a través de los Bloques Norte, Magdalena Medio y Oriental.

En el caso del ELN, en 2002 cuenta con 33 frentes, cada uno de unos 130 combatientes aproximadamente (Vélez, 2011), si bien con una ubicación geográfica claramente diferente a la de las FARC, al concentrarse en el norte y centro del país (Antioquia, Bolívar, Cesar, Chocó, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander, Sucre, y los tres departamentos del eje cafetero, Risaralda, Quindío y Caldas), y en mucha menor medida en el suroccidente colombiano, en Cauca, Nariño y Valle.

Como puede observarse, dada esta presencia de la guerrilla sobre gran parte del país, la PSD y el Plan Colombia van a tener como prioridades, por un lado, realizar combates directos en el grueso de departamentos que conforman la región central del país; y por otro, afectar algunos de los escenarios estratégicos que son caldo de cultivo de la financiación guerrillera. Así es como se entiende el fortalecimiento de los municipios sobre los que transcurre el mencionado oleoducto Caño Limón-Coveñas, entre Arauca y Sucre, y clave para el ELN, o la actuación de fumigación y aspersión aérea sobre los campos de cultivo de coca en Meta, Caquetá o Putumayo, en el sur del país, fundamentales en la economía de las FARC. En ambos casos, el Plan Colombia va a devenir como herramienta de acción de gran importancia.

Dentro de esta lógica centrífuga de ataque a la insurgencia y recuperación del control territorial, se parte del centro para extenderse paulatinamente hacia la periferia, circunscribiendo operaciones tan significativas como lo fue “Libertad I”, en la que participaron más de 15.000 efectivos dentro de un campo de acción de más de 70.000

¹⁰ Las FARC se organizan en frentes a partir de 1968, y es a partir de 1993 cuando, superada la treintena de los mismos, se opta por hacer uso de los bloques, cada uno, dirigido por un miembro del Secretariado. Los bloques son cinco y a ellos se suman dos comandos conjuntos. Hasta 2008, la estructura de los bloques era la siguiente: Bloque Oriental (Mono Jojoy), Boque Sur (Raúl Reyes), Bloque Occidental (Alfonso Cano), Comando Conjunto de la Región Central (Alfonso Cano), Bloque Magdalena Medio (Timoleón Jiménez), Bloque Noroccidental (Iván Ríos) y Bloque Caribe (Iván Márquez). Cada bloque cuenta con al menos cinco frentes así como con varias columnas móviles. Cada frente y cada bloque tienen su Estado Mayor y todo queda coordinado por el Estado Mayor Central. Las unidades guerrilleras son la escuadra (12 guerrilleros), la guerrilla (24), la compañía (54), la columna (110) y el frente (200 aprox.). Pécaut (2008, p. 107).

km2, y que abarca el oriente de Tolima, todo el departamento de Cundinamarca, el norte de Meta y el suroriente de Boyacá.

Esta operación, sin parangón, debe entenderse como el primer punto de ruptura con la cartografía envolvente de las FARC y el ELN sobre el centro. Las victorias y las conquistas territoriales derivadas de la misma van a ser de gran valor estratégico para consolidar el control territorial creciente y sin retorno en beneficio del Estado. Además, trae consigo la muerte de importantes líderes, especialmente de las FARC, como son los guerrilleros “Manguera”, “El Viejo” o “Marco Aurelio Buendía” (Pizarro, 2011).

En este mismo escenario se pueden destacar las importantes operaciones que tienen lugar por medio del uso de diferentes unidades conjuntas, como es el caso de las Fuerzas de Tarea Omega, dirigidas a mermar los Bloques Sur y Oriental en la retaguardia estratégica de las FARC, en la región suroriente del país, al actuar sobre los departamentos de Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo.

Algo similar va a suceder con el ELN, al cual se le va a golpear con fuerza, especialmente durante los cuatro primeros años de mandato de Álvaro Uribe, en zonas de tradicional apego y presencia guerrillera. Es por ello que entre 2003 y 2006 se reducen las acciones unilaterales de esta guerrilla a la vez que se incrementan notablemente los combates con el ejército. Tanto es así, que Cerac (2010) registra en este lapso de tiempo, 691 combates frente a 456 acciones unilaterales con especial focalización en Arauca, Norte de Santander y el oriente y el nororiente antioqueño¹¹.

Paralelamente a esta mayor y mejor fuerza de combate de la policía y el ejército colombiano, acontecen importantes golpes estratégicos sobre los altos mandos de las FARC y del ELN. En primer lugar, como las tres acciones más significativas al respecto deben mencionarse la “Operación Fénix” (2008), la “Operación Sodoma” (2010) y la “Operación Odiseo” (2011) – ya bajo el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014). Las tres supusieron la muerte de tres de los miembros históricos más relevantes de la guerrilla y, todos ello, componentes de su Secretariado: “Raúl Reyes”, “Mono Jojoy” y “Alfonso Cano”.

Del mismo modo, no pueden obviarse otras bajas, también significativas, como la captura de “Simón Trinidad” en Quito, en 2004, por parte de los servicios secretos colombianos; o las muertes, en 2007, del “Negro Acacio”, miembro del Secretariado y clave en la economía de la droga en Guaviare y Vaupés; de Martín Caballero, jefe del Frente 37 de sur de Bolívar; y, en 2008, de “Iván Ríos”, jefe del Bloque Central de las FARC.

Igual sucedió con el ELN, notablemente diezmado, y que en el transcurso de esta década experimenta una reducción de su fuerza de combate del 50%, perdiendo a importantes referentes. Ello sucede, entre otros, con los tres líderes del importante Frente Bolcheviques de Líbano, “Mauricio”, “Duván” y “Laín”, que son abatidos entre 2009 y 2010 y que permite la desarticulación del frente más activo en el departamento de Tolima.

Como puede darse cuenta, la PSD y el Plan Colombia van a suponer un instrumento de gran valor en las rupturas sobre la cartografía envolvente del conflicto y el vasto control territorial sobre escenarios anteriormente controlados por la guerrilla. Empero, hasta el momento, no se ha hecho referencia a una tercera variable, de gran

¹¹ Véase: cerac.org.co/assets/files/DatosPaginaWeb.xlsx

trascendencia y que debe ser incorporada para la plena comprensión de esta tendencia de repliegue insurgente, como es la consolidación de la estructura paramilitar.

En un Estado como el colombiano, con un fuerte déficit de seguridad, el paramilitarismo había emergido con fuerza, décadas atrás, como un instrumento con el que combatir la guerrilla, primero, en beneficio de ganaderos, terratenientes y empresarios presionados por la guerrilla a modo de extorsión (“vacunas”) y secuestro; y después, como una forma óptima desde la que suplantar a la misma para acceder a sus fuentes de poder económico más relevantes, especialmente, el narcotráfico y la extorsión.

En 1997 tiene lugar la articulación, ni mucho menos, nada comparable a la estructura jerárquica y organizada de la guerrilla, de las AUC y que es la máxima expresión visible de lo que es el poder paramilitar. Las AUC, legitimadas como una forma de combatir la guerrilla en escenarios donde la presencia del Estado había adolecido de importantes carencias durante décadas, se acaban consolidando como un tercer actor que, del mismo modo que la guerrilla, quiere ser parte del “negocio” que representa el conflicto armado colombiano.

Escenarios del norte del país, con tradicional presencia guerrillera como son la región oriental antioqueña de Urabá, las regiones del Magdalena Medio y los Montes de María así como los departamentos de Arauca, Chocó, Norte de Santander y Santander; y los departamentos del sur como Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño y Putumayo, corredores estratégicos de la retaguardia insurgente, a partir de 1998, se van a erigir como enclaves sobre los que el paramilitarismo se va a expandir, en muchos casos, con relativa facilidad y rapidez, y en otros, dando lugar a una nueva vuelta de tuerca en la violencia y la confrontación armada que se dirige, especialmente, hacia la población civil.

No casualmente, todos los emplazamientos sobre los que el paramilitarismo va a expandirse militar y territorialmente con especial virulencia, principalmente entre 1997 y 2004, son, o lugares de cultivo de coca, o corredores estratégicos para dar salida a los mismos y servir de fuentes de poder económico para la guerrilla.

El paramilitarismo, por tanto, va a coadyuvar la tendencia de repliegue de FARC y de ELN, lo que va a permitir después la puesta en marcha de políticas de consolidación territorial por parte de la fuerza pública colombiana, dentro de una connivencia de intereses que va a terminar por repercutir negativamente al gobierno de Álvaro Uribe. Ello, habida cuenta de que los excesos en la lucha contra la guerrilla terminaron en

muchas ocasiones incluyendo acciones como, operativos conjuntos del ejército colombiano con el paramilitarismo; la integración de la población civil en muchas de las acciones de contrainsurgencia destinadas a debilitar los apoyos de la guerrilla y, en último término, la emergencia del escándalo conocido como la “parapolítica”¹².

Las AUC van a llevar a cabo su acción destinada al repliegue guerrillero, en la mayoría de las ocasiones, con salvedades como la del Bloque “Héroes de Montes de María”, no por medio de confrontaciones directas con las FARC o el ELN, sino a través

¹² La parapolítica es la cooptación del poder local y regional, pero también de las altas esferas del Estado por parte del narcotráfico y el paramilitarismo. Desde que se destapara el escándalo en 2006, hasta el momento ha provocado la investigación de 500 funcionarios del Estado y 199 congresistas, de los cuales 40 ya han sido condenados.

de infundir el terror en la población civil y en las comunidades de apoyo local en disposición de la guerrilla, lo cual termina convirtiéndose en una “guerra contra la sociedad” (Pécaut, 2001). Es por ello que, como será constante a lo largo de la década, incluso desmovilizadas las AUC, el mayor número de masacres, causas de desplazamiento forzado, despojos de tierra, etc. van a ser responsabilidad de estos grupos paramilitares.

La variable paramilitar debe entenderse como fundamental y por ello no puede perderse de vista en la comprensión de los hechos que invitan a entender el repliegue de las FARC y el ELN y la transformación cartográfica del conflicto. Por ejemplo, el paramilitarismo va a ser la razón del repliegue guerrillero del ELN en Barrancabermeja, en el sur de Bolívar, en la región del Catatumbo o en La Gabarra además de ser la razón de la desaparición del histórico bloque del oriente antioqueño “Carlos Alirio Buitrago”. Para el caso de las FARC, la incursión paramilitar va a ser más que relevante, por ejemplo, en el Magdalena Medio o en el oriente antioqueño, hasta el punto que las FARC son relegadas, incluso, también, de algunos de sus tradicionales bastiones de control territorial como la región bananera de Urabá, o de ciertos escenarios tradicionales en Guaviare o Meta.

Es por todo que a la PSD de los años de la Administración Uribe se le confiere una serie de logros y éxitos que si bien se dieron, merecen relativizarse. Esto porque, como se verá a continuación, desencadenan un proceso de *periferialización* de la violencia derivada del conflicto. Es decir, no quiere decir que las FARC, el ELN o el paramilitarismo desaparezcan del contexto de violencia que presenta Colombia, sino que sus relaciones como actores y sus reubicaciones en la geografía del país hacen que la violencia, primero, tenga nuevas manifestaciones y, después, tenga lugar en *nuevos* emplazamientos. En otras palabras, la percepción subjetiva de la violencia es mucho mayor que la mitigación de la violencia en sentido estricto. Ello, además, dentro de un contexto de distanciamiento en la superación de las condiciones estructurales de la violencia que profundizarán, durante estos años del uribismo, en niveles de concentración de la riqueza y de mayor inequidad social que, en apenas, ocho años, se tornan los más elevados de todo el continente, incluso, por encima de Brasil (Ríos et Al., 2013).

5. La administración Santos y la periferialización del conflicto.

El resultado de todo lo anterior ha planteado, en términos de creciente *periferialización* del conflicto armado, responde a una lógica centrífuga que ha terminado por proyectar la violencia derivada del conflicto hacia los enclaves menos desarrollados y mayormente de carácter fronterizo.

Los departamentos de frontera colombianos, no por casualidad, presentan una serie de características comunes que les convierten en caldo de cultivo idóneo para la reproducción de la violencia. Primero, porque disponen de una geografía mayormente selvática o montañosa que dificulta la presencia y puesta en marcha de operativos de seguridad y combate contra los grupos irregulares armados.

Segundo, porque adolecen de otros factores tales como una fuerte debilidad institucional del Estado –que presenta, en muchas ocasiones, una correlación de fuerzas desfavorable frente a los actores irregulares armados; un importante valor estratégico como corredor desde el que dar salida a los canales de droga y tráfico ilícito hacia

Ecuador, Venezuela y Panamá, y porque concentran importantes fuentes de poder económico tales como yacimientos auríferos, esmeralderos o energéticos, además de los cultivos ilícitos de cocaína y, en menor medida, de amapola.

Es así, que se comprende cómo de los doce departamentos fronterizos del país – excluyendo a San Andrés, ocho son de los que concentran mayores niveles de violencia junto con las regiones, también periféricas, del Magdalena Medio y los Montes de María y sur de Bolívar así como la parte menos desarrollada el departamento de Antioquia (Yondó, parte fronteriza con el sur de Bolívar), y que son la evidencia de una ingente continuidad en lo que a niveles de violencia se refiere respecto de estos escenarios, alejados de las prioridades que en seguridad, desarrollo y prosperidad se identifican desde Bogotá.

Precisamente, es en la región del Magdalena Medio donde la incursión del paramilitarismo, desde finales de los noventa, traducida rápidamente en una posición de hegemonía respecto del resto de actores del conflicto, dada la relativa fuerza del Bloque Central Bolívar, hoy en día continúa siendo constante. Ello, porque una vez desmovilizado el bloque paramilitar en el año 2005, la posición predominante de las Bacrim, como herederas del paramilitarismo, se ha mantenido, sobre todo, a partir de importantes connivencias con el poder político local y de injerencias directas sobre los comicios locales y departamentales.

La falta de presencia del Estado, la debilidad institucional de poder local y el alto valor agregado de la región como vaso comunicante para el tráfico de droga entre la región del Catatumbo y el sur de Bolívar hoy hacen de la zona una de las más violentas del país, en la que concurren, además de grupos paramilitares, el Frente 24 de las FARC y los Frentes “José Solano Sepúlveda” y “Héroes de Santa Rosa” del ELN.

A 260 kilómetros al noroeste del sur de César, otra región olvidada por el Estado es la que se conoce vulgarmente como los “Montes de María”, con notable presencia de los Frentes 35 y 37 de las FARC, el Frente “Jaime Batemán” del ELN, y primero, del Bloque de las AUC “Héroes de Montes de María”, y después, actualmente, con la ubicación destacada de Bacrim como “Los Paisas”, “Los Rastrojos” o “Los Urabeños”.

Todos ellos se encuentran disputando el control territorial sobre otra zona con gran valor estratégico, dada su conexión directa con el Golfo del Morrosquillo en el Caribe, y que se trata de una salida idónea para la droga que se dirige con camino hacia Europa y Centroamérica. Este interés explicaría de qué manera, en esta región, pese a todos los cambios cartográficos del conflicto, persiste un control territorial predominante de los grupos irregulares, evidente en el abandono de más de 80.000 hectáreas, el registro de una de las mayores tasas de desplazamiento forzado de todo el país¹³ y el hecho de tratarse una de las zonas más violentas de Colombia (De los Ríos, 2011).

Ya en el nororiente colombiano, dos enclaves fronterizos merecen ser destacados. Por un lado, Arauca, y norte de Boyacá, que cobraron mayor relevancia tras el descubrimiento de petróleo en 1983, que inspiró la construcción de un oleoducto hasta Coveñas (Sucre) y que va a ser un elemento fundamental para financiar la acción armada del ELN en esta región nororiental. Una región que, en los años de la PSD, fue territorio de disputa entre la Brigada 5 del ejército colombiano, nuclear en la puesta en

¹³ Solo entre 1997 y 2010 se registraron 163.357 desplazamientos forzados en la región.

marcha de la “Operación Dignidad”, el Bloque paramilitar “Vencedores de Arauca”, los Frentes 10 y 45 de las FARC y el importante Frente “Domingo Laín” del ELN.

En la actualidad, y tras la desmovilización de las AUC, en el departamento han venido operando “Los Águilas Negras” y “Los Paisas” principalmente, y se ha venido consolidando la continuidad del departamento como un escenario de violencia y asesinatos selectivos, especialmente por la disputa de un control del narcotráfico, donde la mayor parte es dominada por el ELN, en connivencia con “Los Rastrojos”, y residualmente por las FARC.

Por otro lado, y como resultado de la incursión de la “parapolítica” en el poder local, esto ha servido de razón para un incremento del número de extorsiones, secuestros y atentados a la infraestructura petrolera por parte de la guerrilla predominante, como medios de consolidación de su hegemonía y poder territorial y en tanto y en cuanto sigue siendo el actor más relevante en la zona.

Similar sucede con el segundo escenario, el departamento fronterizo de Norte de Santander, que por sus condiciones geográficas, siempre ha sido un emplazamiento estratégico de gran valor en la lógica del conflicto armado. Su carácter fronterizo con Venezuela, y la frontera con el sur del Cesar y Santander lo convierten en un enclave estratégico fundamental. Aparte de sus condiciones como corredor del narcotráfico y región de cultivo, la zona del Catatumbo es importantísima por las posibilidades económicas que el extractivismo representa.

El Norte de Santander sigue siendo una zona de especial concentración de violencia, por un lado, por las disputas territoriales del Bloque Catatumbo con la guerrilla, y por otro, porque desmovilizadas las AUC, la continuidad ha venido del lado de “Los Águilas Negras” y “Los Rastrojos”, que se confrontan con los Frentes 33 y 41 de las FARC y los Frentes del ELN “Camilo Torres” y “Carlos Armado Cauca Guerrero”, especialmente, en la referida subregión del Catatumbo que comprende los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Teorama, San Calixto y Tibú y que es otra las más violentas del país.

Pese a todo, si bien en Arauca, se decía, se daban ciertas lógicas de apoyo entre ELN y “Los Rastrojos” contra las FARC, aquí, en la actualidad, más bien sucede lo contrario. La situación de fuerte debilidad por el impacto del paramilitarismo en el departamento, ha relegado al ELN, un actor en otro tiempo protagonista en el territorio, a todo lo contrario, esto es, a una situación de subordinación y apoyo a los frentes mayoritarios y dominantes de las FARC.

Otro enclave fundamental de la violencia del conflicto en Colombia se concentra, con especial virulencia, en el suroccidente del país, también de carácter fronterizo. Allí, Cauca, Putumayo, pero sobre todo Nariño, son escenarios de fuerte presencia guerrillera y paramilitar.

Aunque es cierto que, tradicionalmente, este último departamento fue utilizado como retaguardia, y no como escenario de expansión como Arauca o Norte de Santander, tal consideración se ha ido transformando considerablemente por el impacto de la PSD, y la presión ejercida sobre la guerrilla, que ha optado por replegarse hacia el sur del país. Igual sucede con el Plan Colombia, que ha tenido un enclave de gran relevancia en Putumayo, por medio de la fuerte aspersion aérea y las acciones de erradicación de cultivos que, en suma, han coadyuvado para que en Nariño y Cauca se produzca una mayor concentración de actores irregulares y de violencia.

En Nariño coinciden los Frentes 2, 29 y 64 de las FARC que, hasta 2011, estuvieron en guerra con el ELN, cuya presencia se articula en torno a los Frentes “Héroes y Mártires de Barbacosas”, “Comuneros del Sur”, “Manuel Vásquez Castaño” y “Guerreros de Sindagua”. Asimismo, habría que añadir la presencia del Bloque Sur y el Bloque Pacífico de las AUC y que tras su desmovilización ha dado lugar a una fuerte presencia en forma de Bacrim traducida en “Los Águilas Negras”, “Los Urabeños” y “Los Rastrojos”.

Lo cierto es que Nariño (17.231Ha), pero también en menor medida Cauca (6.066Ha) y Putumayo (9.951Ha), hacen parte de un escenario donde se concentran el 50% de la superficie destinada al cultivo de coca (UNODC, 2012) y que es de vital importancia para la conexión con las redes de distribución que tienen lugar rumbo hacia Ecuador y Perú.

Finalmente, como un último enclave de violencia creciente cabría resaltar al departamento de Chocó; el departamento más pobre y subdesarrollado del país pero donde se ubican importantes concentraciones auríferas y de platino. Si bien fue, como Nariño, un enclave de retaguardia del Frente 57 de las FARC y del Frente “Benkos Biohó” del ELN, Chocó va a ganar importancia para la guerrilla con la expansión paramilitar que sufre la región bananera de Urabá en Antioquia, por parte de los hermanos Castaño en la década de los noventa. No obstante, ello no va a ser óbice para la incursión en el departamento del Bloque “Elmer Cárdenas” en el norte, y “Héroes de Chocó” en el sur, desmovilizados ambos en 2005, y cuya continuidad ha quedado en manos de las Bacrim “Los Rastrojos”, “Los Urabeños”, “Los Águilas Negras” y “Renacer”.

Dada su importancia estratégica como corredor de droga hacia Centroamérica, y sus particularidades geográficas y geológicas, Chocó se ha convertido en uno de los departamentos de Colombia que más ha incrementado la superficie de cultivos ilícitos, especialmente de coca, en los últimos años. Si en 2006, la superficie cultivada era de 800Ha, hoy en día supera las 2.500Ha.

De igual forma, la transformación del territorio hacia una vocación extractiva de gran valor en cuanto a petróleo, metales nobles y madera ha dado lugar a una notable actividad guerrillera, especialmente de las FARC, con el referido Frente 57 y también con el Frente 34, que colaboran conjuntamente con el Frente “Resistencia Cimarrón” del ELN en oposición al crecimiento notable de presencia paramilitar.

Es por esto que Chocó se traduce hoy en día en un enclave con importantes disputas por el control estratégico y el incremento de prácticas extorsivas sobre los grupos de poder político y económico crecientes en el departamento, y que explicarían un alto nivel de eventos violentos y una tendencia creciente de los mismos. Así, baste señalar que solo entre 2008 y 2010 se ha producido el desplazamiento forzado de 35.000 personas aproximadamente, de las 475.000 que habitan el departamento.

6. Pensar en el post-conflicto y la noción de paz positiva

Sobre la base de una relativa proximidad relacional entre la forma de gestionar el conflicto por la Administración Uribe y su sucesor, Juan Manuel Santos, se evidencia una situación que, nuevamente, desde finales de agosto de 2012 invita a pensar en su superación.

Se trata de una situación en la que, fruto de la creciente *periferalización* del conflicto armado, se da una tésitura de “doble estancamiento doloroso” (*mutually hurting stalemate*) que conduce a las partes, inexorablemente, a tratar de buscar una vía negociada a un conflicto que no satisface las pretensiones de los actores en disputa.

Por un lado, derivado de las políticas de seguridad acontecidas en la última década las guerrillas han visto reducida a la mitad, tanto su pie de fuerza como su vasto control territorial. En comparación con los datos presentados en un epígrafe anterior, las FARC, dispondrían actualmente de una fuerza, nada desdeñable, aproximada a los 8.000 guerrilleros y su presencia comprendería 249 municipios, de los que, aproximadamente la mitad se ubicarían, igualmente, en los emplazamientos referidos. Así sucedería con el ELN, que con unos 2.500 efectivos, igualmente, dentro de los 65 municipios donde se registra su presencia, el 90% se concentrarían en Arauca, Montes de María y sur de Bolívar, Magdalena Medio, Nariño y Norte de Santander.

Por otro lado, el gobierno cada vez se encuentra con mayores dificultades para intervenir y desplegar operativos exitosos en la lucha contra la guerrilla según qué enclaves, hasta el punto que, durante los últimos dos años, tanto FARC como ELN han dispuesto de acciones que han causado importantes golpes y bajas a la fuerza pública colombiana.

Lo cierto es que, al respecto de la situación actual del conflicto armado colombiano y las perspectivas de un eventual proceso de paz, se torna imprescindible plantear algunas precisiones que, en primer lugar, escapen a la percepción generalista que en muchas ocasiones tiene lugar, especialmente, desde la opinión pública.

La primera es que, pese a las transformaciones de la cartografía del conflicto y la reducción del pie de fuerza y el control efectivo territorial de los grupos irregulares, en la actualidad, las cifras que presenta la violencia derivada del conflicto en Colombia resultan todavía más que significativas. Se siguen registrando por encima de las 1.000 violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, unas 800 acciones armadas dentro del contexto que presenta el conflicto armado, más de 1.000 muertes relacionadas directamente con el mismo y más de 250.000 desplazamientos anuales –siendo el país del mundo con mayor nivel de desplazamiento interno (Ríos *et Al.*, 2013).

La segunda, es que el post-conflicto se hace difícil de pensar en buena parte de los enclaves referidos. Enclaves con presencia creciente de los grupos irregulares y la violencia armada, e incluso de acuerdo a una correlación de fuerzas en muchos casos desfavorable para el Estado, como sucede en las mencionadas regiones de Magdalena Medio, Montes de María y sur de Bolívar y, no por casualidad, especialmente, en cinco de los doce departamentos fronterizos del país: Arauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Putumayo.

En todos estos escenarios coincide, una presencia ingente de cultivos ilícitos, donde se concentra más del 50% de las 64.000 Ha de cultivo de coca que dispone Colombia o el cultivo de amapola, cuyo 68% se concentra en Nariño y el 30% restante en Cauca. También, coexisten otras fuentes de poder económico sumamente significativas, derivadas de la acción extractiva, pues en los departamentos referidos se concentra el 97% del carbón, el 43% de los metales preciosos y el 15% de la producción de petróleo (Federación Nacional de Departamentos, 2013).

De esta forma, si a lo anterior se añade una escasa presencia del Estado, una débil institucionalidad del poder público, en muchas ocasiones una geografía difícil favorecida por la dimensión fronteriza, y un importante rezago en términos de desarrollo humano, calidad de vida y necesidades básicas insatisfechas, en suma, la conjunción de estos factores convierte a estos departamentos en un enclave óptimo para conferir continuidad del conflicto¹⁴.

Mientras la mitigación de estos condicionantes no tenga lugar, lo cierto es que será difícil pensar en Colombia como un territorio de paz. Tanto es así, que del actual proceso de paz, a lo sumo, de resultar exitoso, cabe esperar que consiga la desmovilización de aquellos sectores de las FARC, y posiblemente del ELN, más alejados de los escenarios y territorios afectados por el narcotráfico y el crimen organizado, y donde la integración a la vida política se erige como la alternativa transformadora única desde la que mantener influencia en el territorio.

Por tanto, es muy posible que tras un hipotético consenso de paz, tenga lugar una lógica de la emulación dentro de las guerrillas, similar a la acontecida por parte de las AUC, cuando, una vez desmovilizadas, se mantuvieron sus estructuras conformadas, principalmente, con antiguos mandos medios del paramilitarismo que dieron continuidad logística y territorial a las acciones de las AUC sobre aquellos emplazamientos más próximos al cultivo de coca y al control de los corredores estratégicos desde los que dar salida a la misma.

En definitiva, con todo lo expuesto, y de concluir positivamente el proceso de negociación actual, éste llevará consigo, primeramente, una desmovilización parcial de las FARC y del ELN, y en segundo lugar, una continuidad de la violencia en aquellos escenarios que han sido descritos en este trabajo. En la narrativa oficial, de suceder ello, ya no habrá FARC ni ELN pero seguirán prácticas violentas y corrosivas con la sociedad que, en todo caso, requieren, para su transformación en territorios de postconflicto primero, y paz después, de una superación de unos condicionantes estructurales que quedan lejos de estar resueltos y que son parte indisoluble del concepto de “paz positiva”.

Sigue siendo, imprescindible en Colombia la recuperación y el fortalecimiento de la dimensión social del Estado, que es la que permite, verdaderamente, hacer valer la

¹⁴ A modo de ejemplo, algunos indicadores, aunque no tengan relación directa con la violencia derivada del conflicto, evidencian el importante rezago y abandono del Estado que, en esta dimensión social, termina por repercutir en las lógicas propias de la violencia. El índice de necesidades básicas insatisfechas para la periferia territorial colombiana estaría próximo al 50% frente al 31% para el resto del país. Una brecha de 19 puntos, claramente significativa apenas tres puntos por debajo que la que se podía encontrar, por ejemplo, en 1993. Asimismo, en términos de PIB per cápita, la diferencia entre los enclaves de frontera mencionados y el resto del país prácticamente se ha duplicado en los últimos doce años. El déficit de cobertura plena en educación primaria, si era de un 23% en la periferia departamental y un 11% en el resto del país para el año 2004, en la actualidad, respectivamente, las cifras son del 21 y del 9%; es decir, igualmente segmentadas. Incluso, en el déficit de cobertura superior se ha ampliado pues en el caso de los departamentos de frontera es del 82% frente al 69% en el resto del país. En el año 2000, era del 91% frente al 82%. De igual manera, un estudio de 2009 por parte de CEPAL (2010) analizando el grado de competitividad departamental en Colombia, identificaba que todos los departamentos fronterizos se encontraban por debajo de la media nacional en lo que cobertura de acueducto, alcantarillado y energía, camas hospitalarias, red vial primaria, cobertura de telefonía y penetración de Internet se refiere. Por ejemplo, el alcance de estos servicios, es del 22% en Chocó, del 27% en Putumayo, del 49% en Arauca, del 53% en Cauca, del 67% en Nariño y del 72%, los registros más, altos en Cesar o Norte de Santander que, en todo, caso, está alejados de los departamentos con mayor nivel de desarrollo, con porcentajes próximos al 90%.

comprensión de la paz como superación de las condiciones estructurales de la violencia. Así, mientras que la *periferializaión* del conflicto se corresponda con una *periferialización* del desarrollo y de la necesidad de superar las condiciones estructurales que permitan superar el conflicto muy posiblemente la violencia seguirá siendo una constante irresoluta en buena parte de Colombia

7. Bibliografía

- Briscoe, Ivan (2007). “Crimen y droga en los Estados frágiles”. [En línea]. FRIDE, 20 de julio de 2007. <<http://www.fride.org/publicacion/151/crimen-y-drogas-en-los-estados-frágiles>>. [22 de abril de 2012].
- CINEP (2012). *Conflicto armado en Colombia durante 2011*, Bogotá, Colombia, CINEP-Programa por la Paz.
- Chernick, Marc (2012) *Acuerdo posible. Solución negociada al conflicto armado colombiano*. Bogotá, Colombia, Aurora.
- CODHES (2011). “De la seguridad a la prosperidad democrática en medio del conflicto”, *Documentos CODHES*, núm. 23. Bogotá, Colombia, CODHES.
- De los Ríos, Edwin (2011). “La región de Montes de María. Escenario actual de riesgo y violación de los Derechos en Colombia”. En *III Seminario Internacional de Derechos hacia una Cultura de Paz*. 10-11 de mayo de 2011, Círculo de Bellas Artes, Madrid, España.
- Duncan, Gustavo (2007). *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*, Bogotá, Colombia, Planeta.
- Espejo, Germán y Garzón, Juan Carlos (2005). “La encrucijada del ELN”, *Fundación Seguridad y Democracia*, 27 de julio de 2005, Colombia.
- Esty, Daniel *et al.* (1998). “*State Failure Task Force Report: Phase II Findings*”. [En línea]. Environmental Change and Security Project Report, Issue 5, verano de 1999. <<http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Phase2.pdf>>. [29 de agosto de 2013]
- Federación Nacional de Departamentos (2013) “Fronteras, Paz y Desarrollo”, en *LVIII Cumbre de Gobernadores*. 18 de febrero de 2013, San Andrés, Colombia.
- Fernández de Soto, Guillermo (2004). *La ilusión posible. Un testimonio sobre la política exterior colombiana*, Bogotá, Colombia, Norma.
- Galtung, Johann (1964). “An editorial”, en *Journal of Peace Research*, vol. 1, núm.1, 1-4.
- Galtung, Johann (1969). “Violence, peace and peace research”, en *Journal of Peace Research*, vol. 6, núm.3, 167-191.
- Galtung, Johann (1996). *Peace by peaceful means: Peace and Conflict*, Londres, Reino Unido, Sage.
- González, Fernán *et al.* (2011). *Conflicto y territorio en el Oriente colombiano*, Bogotá, Colombia, Odecofi-Cinep.
- Koonings, Kees y Kruijff, Dirk (2004). *Armed Actors: Organized Violence and State Failure in Latin America*, Londres-Nueva York, Reino Unido-Estados Unidos, Zed Books.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia (2011). *Logros de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad*, Bogotá, Colombia.

- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia (2011b). *Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2011*, Bogotá, Colombia.
- Pécaut, Daniel (1997). “Presente, pasado y futuro de la violencia”, en *Análisis Político*, núm. 30, pp. 3-70.
- Pécaut, Daniel (2000). “Entre pragmatisme et violence. Les stratégies des mafias colombiennes de la drogue”, en *Politix, Revue des Sciences Sociales du Politique*, vol. 13, núm. 49, pp. 77-96.
- Pécaut, Daniel (2001). *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Colombia, Espasa.
- Pécaut, Daniel (2008). *Las FARC, ¿una guerrilla sin fin o son fines?*, Bogotá, Colombia, Norma.
- Pizarro, Eduardo y Bejarano, Ana María (2003). “Colombia, ¿hacia un Estado fracasado?”, *ReVista-Harvard Review of Latin America*. [En línea]. Harvard University, primavera de 2003.
- < http://www.drclas.harvard.edu/revista/articles/view_spanish/235>. [22 de agosto de 2013].
- Pizarro, Eduardo (2011). *Las Farc (1949-2011). De guerrilla campesina a máquina de guerra*, Bogotá, Colombia, Norma.
- Presidencia de la República de Colombia (2010). *Informe al Congreso de la República, 2010*, Bogotá, Colombia.
- Rice, Susan (2002). “U.S Foreign Assistance and Failed States”. [En línea]. The Brookings Institution, 25 de noviembre de 2002. <http://www.brookings.edu/papers/2002/1125poverty_rice.aspx>. [22 de agosto de 2013].
- Ríos, Jerónimo *et Al.* (2013). “Estado, Estado de Derecho y Violencia Armada en Colombia (2000-2011)”, en *Revista de Paz y Conflictos*, vol.6, pp. 6-32.
- Rotberg, Robert (2004). *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Estados Unidos, Princeton University Press.
- Samper, Ernesto (2000) *Aquí estoy y aquí me quedo*. Bogotá, Colombia, Norma.
- Samper, Ernesto (2008) *A diez años del salto social*. Bogotá, Colombia.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2011). *Global Study on Homicide. Trends, Context and Data*, Viena, Austria.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2012). *World Drugs Report 2012*, Viena, Austria.
- Valencia, León (2002). *Adiós a la política, bienvenida la guerra. Secretos de un malogrado proceso de paz*, Bogotá, Colombia, Intermedio.
- Wallensteen, Peter (2000). “Beyond State Failure: On Internal and External Ways of Ending State Failure”. [En línea]. III Encuentro sobre Estados Fallidos, Universidad de Florencia, abril de 2000. <http://www.comm.ucsb.edu/faculty/mstohl/failed_states/2000/papers/wallensteen.html>. [7 de septiembre de 2013].