

# **Dinámicas del conflicto armado interno colombiano: una visión desde la construcción de paz**

Christian Quintero Herrera

Universidad Autónoma de Bucaramanga (Colombia)

**RESUMEN:** El presente artículo reconstruye la historia del conflicto según los factores explicativos que la literatura ha empleado para dar cuenta de su evolución. A partir de este panorama se analizan su naturaleza y dinámicas recientes con el objetivo de considerar la existencia de condiciones objetivas para su resolución negociada. El artículo revisa la tesis del punto de inflexión y propone una redefinición de la misma a la luz de las dinámicas actuales del conflicto armado en una perspectiva de resolución pacífica.

**PALABRAS CLAVE:** conflicto armado, dinámicas, punto de inflexión, derrota estratégica, seguridad democrática, construcción de paz.

## **Introducción**

A través de la reconstrucción histórica del conflicto armado y su contexto socio-político, la literatura académica ha destacado diversos factores explicativos de su origen y evolución. El problema agrario, la exclusión política, la posición del país en el juego geopolítico, y las mismas

características del régimen político son elementos decisivos en la aparición de diversos actores armados y de su cambiante lucha contra o a favor del Estado. En el presente texto se busca comprender las dinámicas recientes del conflicto como resultado de su particular naturaleza y evolución histórica. El objetivo es analizar hasta qué punto esas dinámicas permiten considerar la existencia de condiciones estructurales, más allá de las voluntades políticas de los actores, para lograr la terminación del conflicto a través de una negociación política.

Se pretende con ello revisar la tesis del punto de inflexión según la cual la derrota estratégica de las guerrillas abriría un horizonte para la negociación. Hoy sospechamos que las dinámicas del conflicto, si bien confirman parcialmente esa idea, la tornan insuficiente al dar por descontada la continuidad en el tiempo de la política de seguridad que condujo a esa derrota. En consecuencia, el artículo redefine esa tesis a partir de la conjunción de dos ideas que se juzgan complementarias; por una parte, la idea de la derrota estratégica y, por otra, la idea del relevo de la política de seguridad de la década pasada. Ambas ideas, situadas en la actual coyuntura de cambio en la política de paz y búsqueda de salida negociada al conflicto, permiten pensar en la existencia de condiciones para el fin del conflicto armado.

### **La historiografía sobre el conflicto y la construcción de paz**

Es abundante la producción académica sobre el conflicto armado y la violencia. Con base en ella se pueden apuntar algunas ideas básicas para entender mejor su historia y evolución. Así, es persistente el énfasis en la continuidad histórica entre el periodo de la violencia bipartidista y el conflicto insurgente (Arias, 2013), sobre todo para advertir sobre la índole política de la violencia

de la cual surge este último (Ortiz, 1994). Los estudios clásicos sobre la violencia – Fals-Borda, Sánchez, Pécaut, etc. – intentaron en tal sentido desentrañar las llamadas causas objetivas de la lucha a muerte entre los partidos acudiendo a factores como la revolución social frustrada, el colapso parcial del Estado o el entrelazamiento de violencia rural, orden central e intermediarios ilegales (Palacios, 2012).

En cambio, durante las décadas del ochenta y hasta principios de la década anterior, hicieron época los trabajos sobre el contexto de violencia política caracterizado por el enfrentamiento armado entre grupos rebeldes y revolucionarios y el Estado, pero también por la política de paz, amnistía e indulto del gobierno Betancur (1982-1986) y por la irrupción del paramilitarismo. Estos trabajos se encargaron de producir un diagnóstico más elaborado sobre la violencia, distinguiendo entre la violencia bipartidista, la revolucionaria y las violencias “no políticas”. Esto sirvió para incluir la reflexión sobre temas como la guerra y la paz, las causas de la violencia, su relación con el problema agrario, la violencia urbana o la economía ilegal del narcotráfico, etc. Además de continuarse la indagación sobre las causas objetivas, se inauguró el debate acerca de los efectos económicos de la violencia y se plantearon preguntas acerca de sus efectos sobre la sociedad civil (Rettberg, 2010).

La historiografía de la violencia suele además vincular ésta al análisis de las instituciones políticas, el sistema de partidos y el régimen político (Leal, 2008). Esto permitió revelar las históricas relaciones entre violencia y política, lo que influyó en la adopción de políticas – como la Comisión para la Superación de la Violencia – para la resolución del conflicto a través de los procesos de paz.

En la década anterior, y sobre el trasfondo geopolítico de lucha contra el terrorismo, se profundizó el estudio del conflicto armado gracias a nuevos enfoques (PNUD, 2003, González, Bolívar y

Vázquez, 2003, Gutiérrez, 2006), pero también se subrayó la posibilidad de su resolución, así como la necesidad de hacerlo a través de las negociaciones y la construcción de la paz (Rettberg, 2012). Por esta vía, el tema de la construcción de paz, las negociaciones de paz y la resolución de conflictos empieza a adquirir cada vez un mayor protagonismo. Se destacan en este sentido los estudios sobre construcción de paz publicados en la segunda mitad de la década, como los coordinados por Rettberg (2005, 2006, 2010 y 2012) o Restrepo (2011). En ellos se relaciona la construcción de la paz con las negociaciones de paz y la resolución pacífica del conflicto armado. El escenario es igualmente propicio para la emergencia de los estudios nacionales sobre los marcos y mecanismos de justicia transicional.

Es sabido que los modelos explicativos del conflicto han oscilado entre las explicaciones que privilegian factores objetivos y aquellas que dan preponderancia a los factores subjetivos (González, Bolívar y Vázquez, 2003). La perspectiva que sigue este artículo insiste en la idea de que el origen y prolongación del conflicto armado remite a problemas estructurales de la sociedad colombiana, como la profunda desigualdad socioeconómica, la presencia débil, retiro o ausencia del Estado dentro del territorio o la exclusión de fuerzas políticas del juego democrático. La violencia que ejercen los actores insurgentes sería en este sentido la manifestación de una violencia más profunda, estructural, ejercida en parte por una sociedad injusta, altamente excluyente y en parte por un Estado que por acción u omisión insiste en mantener el estado de cosas existente (García Villegas, 2009). Esta perspectiva permite el análisis de las dinámicas del conflicto y por tanto la consideración de la existencia de condiciones estructurales para su resolución a través de la vía negociada. Antes de pasar a este análisis, objeto de la tercera sección, debemos sin embargo, narrar brevemente, en la siguiente sección, la historia del conflicto a fin de contextualizar esas dinámicas.

## **Historia del conflicto y agendas de paz**

A fin de comprender mejor el actual del conflicto armado es conveniente trazar su recorrido histórico como forma de explicar su actual coyuntura. El mismo hunde sus raíces en la violencia del periodo 1946-1958 (Pizarro, 2006). Durante este breve lapso de tiempo el país experimentó una explosión de violencia nunca vista (Arias, 2013, Braun 2013, Palacio y Safford, 2002); las disputas ideológicas entre los partidos y la politización de las instituciones públicas degeneró en una violencia civil. El terror y la represión oficiales fueron enfrentados con guerrillas liberales y autodefensas campesinas organizadas con el claro propósito de defenderse de las retaliaciones del Ejército, la Policía y entes paraestatales formados por gamonales regionales (Pizarro, 1989). Las élites gobernantes, incapaces de detener la violencia pública que habían desatado, optaron por la pacificación del país a cargo de un gobierno militar; la ofensiva militar contra las guerrillas liberales, comunistas y autodefensas campesinas, que tenía como trasfondo la lucha anticomunista y la defensa de las estructuras agrarias de las clases terratenientes, precipitó la transformación de aquellos grupos en guerrillas revolucionarias de orientación comunista, las FARC y el ELN (Medina, 2010).

El acuerdo de paz que supuso el Frente Nacional (FN) (1958-1974) tuvo éxito en su intento de acabar el conflicto bipartidista, pero no así en reconciliar al conjunto de la nación.<sup>1</sup> Debido a que combinaba altas dosis de represión oficial con ineficaces reformas sociales y económicas, el FN se encargó de definir una política de seguridad que sirvió para justificar la exclusión de aquellas fuerzas políticas que no se sentían representadas por los partidos existentes (Gutiérrez, 2014). Esa

---

<sup>1</sup> De hecho, el arreglo burocrático entre las élites partidistas acentuó la división entre el poder central y el poder regional y local (GMH, 2013).

exclusión política, que para muchos constituye una de las principales causas del origen del conflicto armado y de la violencia, será una característica permanente del régimen político colombiano hasta la Constitución de 1991 (Arias, 2013). En esta, que acumuló la violencia política de los años cincuenta, la dictadura militar que la aplacó, y el Frente Nacional que cerró el sistema político, se sitúa el nacimiento de las guerrillas de la década del sesenta – influenciado también por la Revolución Cubana (Medina, 2010).

La época del post-FN vio venir el inevitable paro cívico nacional (1977), el cual tuvo el doble efecto de reportar ganancias políticas para guerrillas como el M-19 y de revelar la insospechada autonomía de los militares frente al gobierno civil en el manejo del orden público (GMH, 2013). La autonomía que ganó durante este periodo el aparato militar sirvió para materializar numerosas medidas represivas, reglamentadas luego por el marco legalista del Estatuto de Seguridad Nacional (ESN).

Entre tanto, en el país rural, la crisis agraria y la ineficacia del Estado para controlar el territorio nacional, sirvieron de condiciones para la llegada de los cultivos ilícitos; si en la década del sesenta la histórica crisis del campo fue uno de los elementos que ayudó a gestar el conflicto, en la década del ochenta esa misma crisis no resuelta por el Estado sería instrumentalizada por los nacientes narcotraficantes para transformar las necesidades vitales de los campesinos por cultivar la tierra en la base de una economía ilegal que transformaría radicalmente ese mismo conflicto (GMH, 2013).

El ESN tuvo, no obstante, dos consecuencias de largo alcance. En primer lugar, el tratamiento militar y judicial del conflicto dio paso al nacimiento de una nueva forma de encarar la guerra a través de las políticas de paz; en segundo lugar, de forma paralela a la nueva política de paz, varias guerrillas emprendieron una estrategia a largo plazo de crecimiento militar y de expansión

territorial. La convergencia de ambas consecuencias, su mutua interacción expresada por ejemplo en la oposición y sabotaje de la política de paz (Nasi, 2010) traería a su vez dos efectos íntimamente ligados que transfiguraron el escenario de guerra: la irrupción del narcotráfico y, junto a él, la emergencia del fenómeno paramilitar. Pero la lección fundamental del FN fue demostrar que el modelo represivo no conducía al fin del conflicto, pues este atacaba sus efectos y no sus causas (Leal, 1987).

El giro en el tratamiento del conflicto se da con la política de paz del gobierno Betancur (1982-1986), que paradójicamente discurre en un contexto de grupos paramilitares que nacen como respuesta al proceso de paz y al avance militar de las guerrillas de divisiones al interior del mismo Estado entre el poder civil y militar, pero también de relativa apertura democrática (Romero, 2003). El balance de este primer proceso de paz fue desalentador: los distintos actores armados, en función de sus intereses políticos se encargaron de distorsionar el discurso de la paz, lo cual, sumado a la ausencia de una agenda clara de negociación por parte del gobierno (Leal, 1987), precipitó los acontecimientos de 1985 que sellaron su fin y el de la poca apertura democrática con el exterminio de la UP (Santomifio, 2007).

La política de paz Barco (1986-1990), aunque más exitosa que la anterior, fue ambigua (Bejarano, 1990). Pues, aunque al comienzo contrarrestó los factores socioeconómicos que generaban la violencia insurgente y fortaleció la presencia institucional del Estado en las regiones afectadas por la violencia (GMH, 2013), complementó esta estrategia con un tratamiento jurídico y penal de las guerrillas (Investigadores del IEPRI, 1988). El curso de los acontecimientos llevó al gobierno a replantear esta última política y en un intento de superar la crisis que atravesaba el régimen político y alcanzar una solución negociada al conflicto volvió a reconocer el estatus político de los alzados en armas. El resultado fue la desmovilización y reintegración a la vida política de varios

grupos guerrilleros, entre ellos el M-19 y más tarde, durante el gobierno de Gaviria (1990-1994), del EPL.

La Constitución de 1991, cargada de reformas, trajo consigo la tan anhelada apertura democrática del régimen (Gutiérrez, 2014), en un contexto de continuidad y agudización del conflicto armado (Pizarro, 1990). En efecto, La descentralización política y administrativa produjo una serie de consecuencias, algunas esperadas, otras insospechadas, en la tarea de reforma estructural del Estado. Una de las más importantes fue el traslado de recursos, funciones y servicios a los nuevos entes territoriales (López, 2011). Esto creó una competencia política que terminó por fragmentar el sistema de partidos a nivel local y regional (Gutiérrez, 2006b) que fue aprovechada e instrumentalizada por las guerrillas y los grupos paramilitares para fortalecerse militar y políticamente. Durante la administración Gaviria, se adelantaron diálogos de paz con las guerrillas del ELN y las FARC; el contexto, no obstante, hizo lo suyo para impedir cualquier avance: el exterminio de la Unión Patriótica era un antecedente más que suficiente para insistir en la ausencia de garantías políticas, pero al mismo tiempo, el derrumbe del comunismo en el mundo y el estreno de la nueva Constitución en el país hacían de las exigencias de transformaciones socioeconómicas estructurales de los insurgentes reclamos poco realistas en ese momento.

Desde fines de la década del noventa hasta la primera mitad de la década pasada el conflicto armado experimentó transformaciones radicales. La violencia se convirtió en un fenómeno generalizado al diluirse muchas veces los límites entre la violencia política y diversas formas de violencia no organizada (Pécaut, 1997). Además, la población civil, los movimientos sociales y las minorías étnicas, objeto desde hacía tiempo de una guerra sucia (Restrepo, 1988, Romero, 2003), se convirtieron en el principal objetivo de la guerra, de diversas modalidades de violencia y de violaciones masivas a los derechos humanos (GMH, 2013). Sin duda, la generalización de la

violencia se explica por la transformación del enfrentamiento armado entre los grupos guerrilleros y los grupos paramilitares en una guerra declarada por territorios, tierras, poder local y nacional (López, 2010). En este escenario, la crisis de legitimidad del gobierno Samper (1994-1998) se encargó de bloquear toda posibilidad de un proceso de paz y, a cambio, surgió como alternativa para enfrentar el avance de las guerrillas la legalización de los grupos de autodefensa (GMH, 2013). De organizaciones dispersas e independientes, sin mayor conexión entre sí, las autodefensas y grupos paramilitares mutaron en una confederación de alcance nacional, con una estructura interna propia, una dirección única y un proyecto político antisubversivo bajo el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Pero el proyecto político y militar de las AUC no se limitó a la lucha contrainsurgente; su expansión geográfica incluía la captura del poder político a nivel local, regional y nacional a través de las elecciones, como parte de una estrategia de toma del Estado (López, 2010). Esa captura de las instituciones fue impulsada muchas veces por élites regionales, sectores económicos y políticos que sentían amenazados sus intereses ante el avance militar de las FARC. El apoyo a las AUC aumentaría luego de que el gobierno Pastrana (1998-2002) iniciara un nuevo proceso de paz; una vez más, esas élites regionales vieron con temor, fundado o no, como el gobierno central afectaría las relaciones y estructuras de poder de las regiones con los posibles acuerdos políticos a que se podía con la insurgencia. Las guerrillas por su parte, en especial las FARC, alejadas de su proyecto político, registraron un crecimiento militar sin precedentes que se manifestó en duros golpes contra la fuerza pública, ataques a la infraestructura del país, la obstrucción de elecciones y el delito del secuestro y la extorsión.

Sería en este contexto que aterrizaría el ambiguo y poco planeado proceso de paz del gobierno Pastrana (1998-2002); dicha propuesta de paz estuvo acompañada por la política de

fortalecimiento militar de las fuerzas armadas con la cual se buscaba la recuperar la iniciativa militar y recobrar el control del territorio y del orden público. Esta política se reforzaría considerablemente desde el año 2000 a través de la ayuda del gobierno norteamericano y el Plan Colombia. Si bien el proceso de paz terminaría fracasando, la política de recuperación del territorio reportaría enormes éxitos, situación que el siguiente Gobierno sabría capitalizar a su favor. Para algunos, la razón del fracaso estuvo en la doble lógica que aplicaron el gobierno y las FARC en las negociaciones; esa doble lógica impidió cualquier acuerdo para la terminación del conflicto. Y es que mientras las FARC planteaban una agenda amplia e irrealizable y el gobierno una muy distinta, cada uno seguía fortaleciendo su política militar (Pizarro y Zuluaga, 1999).

El otro factor, no menos importante, que incidió en la transformación radical del conflicto armado fue el giro total que le dio el gobierno norteamericano a su política frente al conflicto tras los hechos del 11 de septiembre (Borda, 2007). En adelante, los grupos guerrilleros y paramilitares perderían para Estados Unidos todo estatus político y serían considerados grupos terroristas (Pizarro, 2004). Entretanto, tras la ruptura definitiva de los diálogos de paz en el año 2002, las AUC ahondaron su política de captura del Estado y expandieron su modelo económico (Romero, 2011). Esa expansión política, militar y económica fue apoyada por numerosos sectores de la sociedad colombiana, apoyo que se explica en gran medida por el cansancio social frente a la insurgencia y por la polarización política que generaron los diálogos de paz (GMH, 2013). El descontento y frustración nacional frente al gobierno Pastrana se transformaron en esperanza con la llegada del gobierno Uribe (Restrepo, 2006).

El resultado del fracaso del proceso de paz fue el giro hacia el autoritarismo y neopopulismo de derecha representado por Uribe (Torre, 2005). Ese giro simboliza además el fin de dos décadas ininterrumpidas de intentos de negociación con diversos grupos rebeldes y su sustitución por la

política militarista como alternativa para finalizar el conflicto armado (Rettberg, 2012). Este giro transformó totalmente la naturaleza del conflicto armado en la última década: la Política de Seguridad Democrática (PSD) constituyó una dura arremetida militar en contra de la subversión que produjo como consecuencia un repliegue de ésta. Para entender esta relación entre PSD y repliegue de las guerrillas, así como sus consecuencias, repasamos a continuación las dinámicas del conflicto durante la última década.

### **Dinámicas del conflicto y perspectiva de construcción de paz**

El conflicto armado colombiano es un conflicto de naturaleza esencialmente política. Es decir que, antes que una guerra civil (Posada, 2001) o una guerra contra la sociedad (Pécaut, 2001), es un conflicto que materializa una lucha ideológica y política entre el Estado colombiano y diversos grupos armados insurgentes. Esta tesis sostiene, por tanto, que el conflicto colombiano, si bien se ha desarrollado y evolucionado a partir de múltiples factores, es un conflicto que tiene como causa fundamental un enfrentamiento político originado en históricos episodios de exclusión política. Prueba de ello es la histórica relación entre procesos de paz y reformas políticas (Bejarano, 2010). Además de su carácter prolongado (Pizarro, 2004, 2006, PNUD, 2003), el conflicto colombiano es “una guerra de dos épocas –de la guerra fría y la posguerra fría, interna, de carácter insurgente, de naturaleza ideológica y política, multiactores, en acelerado proceso de degradación y atravesada por los intereses de la economía del narcotráfico. La presencia del narcotráfico y la localización de escenarios de guerra en las fronteras le confieren *dimensión internacional* con fuerte incidencia regional.” (Zuluaga, 2009: 52). Pizarro, por su parte, subraya la prolongación del conflicto como un factor determinante, pues mientras más prolongado es un conflicto, más difícil

es su resolución, debido a la huella de violencia que deja en la sociedad y, por tanto, a las mayores dificultades para lograr, en primer lugar, acuerdos de paz entre los grupos enfrentados y, en segundo lugar, una reconciliación entre las víctimas y los victimarios. Esa huella de violencia sobre la sociedad y la población civil ha generado un grave problema humanitario, como las violaciones masivas a los derechos humanos y las infracciones al DIH que convierten a la población civil en la principal víctima del conflicto (GMH, 2013). De ahí que, en un escenario de búsqueda de una salida negociada, la prolongación pueda dificultar el logro de acuerdos entre los actores involucrados.

Al menos desde 1998, cuando se da la recomposición del Estado y la transformación radical de las Fuerzas Armadas por medio del Plan Colombia y su política antidrogas y antisubversiva (Borda, 2007), el modelo de guerra de las FARC, basado en la combinación de los esquemas de “guerra popular prolongada” y guerra insurreccional, sufre un duro revés hasta producirse su quiebre (Aguilera Peña, 2013). Las FARC sufren lo que Pizarro denomina una “derrota estratégica” consistente en que la guerrilla habría fracasado en su propósito de lograr un equilibrio estratégico de fuerzas con el Estado (Echandía, 2012). Sin duda, la Política de Defensa y Seguridad Democrática continúa está lógica y la profundiza, al proponerse el restablecimiento por parte del Estado del control del monopolio de la fuerza sobre el territorio. La Política de Seguridad Democrática priorizó la lucha frontal contra las guerrillas, “mediante el aumento del pie de fuerza, el desarrollo de grandes operaciones ofensivas y sostenidas en su contra y la desmovilización de sus integrantes y, por otra parte, la afirmación del control territorial, mediante el restablecimiento de la presencia de la Policía Nacional” (Echandía, 2012: 52).

El segundo gobierno Uribe profundizó esa misma política con la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, consiguiendo éxitos en el campo militar que le reportaron un alto nivel de

apoyo político. En el balance presentado por Echandía, se aprecia que la dinámica del conflicto armado registra un descenso pronunciado de las acciones de las FARC desde el año 2002 hasta el 2009, así como un descenso en la intensidad de la confrontación armada hasta el 2011 según cifras del Observatorio de Derechos Humanos (Observatorio de Derechos Humanos y DIH). A la disminución de la intensidad del conflicto, se le suma la disminución en las tasas de homicidios entre 1998 y 2010. Según estimaciones, la ofensiva militar del Ejército contra las FARC se expresa en la pérdida de cerca del 50% de su pie de fuerza (Echandía, 2012: 60)

La derrota estratégica de las FARC, expresada en su profundo debilitamiento militar las ha llevado al quiebre de su modelo de guerra; esto ha significado un cambio a favor del Estado en la correlación de fuerzas, la pérdida del territorio por parte de los grupos armados ilegales y el consiguiente repliegue hacia las zonas históricas de retaguardia. La tendencia reciente muestra, en consecuencia, que las FARC se han enfocado en la defensa de objetivos estratégicos para su supervivencia, mientras que, por otra parte, han dejado en un segundo plano la defensa del dominio territorial. Pero este hecho es importante porque muestra un cambio de táctica de la guerrilla, que habría vuelto a la clásica guerra de guerrillas como forma de evitar el enfrentamiento directo con la Fuerza Pública (Echandía, 2012). En esta dinámica, las fuerzas militares desde el segundo gobierno Uribe se han propuesto como objetivo principal lograr el control del territorio, mientras las FARC buscan el control estratégico de zonas que garanticen su supervivencia y donde la acción del Estado sea menor.

Esto puede significar, sin embargo, un agotamiento de la política de seguridad, en razón de la evolución reciente del conflicto armado. En efecto, como argumentan Granada, Restrepo y Vargas, si bien la intensidad (o letalidad) del conflicto ha disminuido éste se ha tornado cada vez más marginal o periférico (Granada, Restrepo y Vargas, 2009), pues la presencia de las guerrillas se

concentra cada vez más en zonas apartadas; entre tanto, la presencia de las bandas criminales se concentra en zonas urbanas. Por su parte, según los autores en años recientes la respuesta militar de las fuerzas armadas ha disminuido producto de la adaptación de las guerrillas a las nuevas condiciones. De este modo, para los autores, la política de seguridad habría entrado en una fase de agotamiento en términos de los efectos positivos que pueda arrojar a futuro, como la disminución de la inseguridad. Pero más importante, se habría agotado debido a su incapacidad para avanzar en la superación definitiva del conflicto a través de la vía militar.

En consecuencia, insisten estos autores, desde el año 2008 la Política de Seguridad Democrática presenta síntomas de agotamiento, en primer lugar frente a la dinámica actual del conflicto, y en segundo lugar, debido a sus mismas limitaciones estructurales que no pueden ser solventadas sino con una política pública complementaria como la política de paz.

Con respecto al primero elemento, el agotamiento frente al conflicto armado, se manifiesta de dos formas: primero, en la campaña estatal contrainsurgente y, segundo, en la reconfiguración del fenómeno paramilitar a través de las bandas criminales (o neoparamilitarismo). La victoria estratégica de las fuerzas militares – que trajo la consecuente derrota estratégica del modelo de guerra de las FARC– se ha traducido no en el aniquilamiento militar de las guerrillas, sino en la marginalización de los enfrentamientos armados (Aguilera Peña, 2013). El repliegue estratégico de las guerrillas hacia zonas periféricas del país, especialmente hacia zonas de retaguardia, les ha permitido reacomodarse (Granada, Restrepo y Vargas, 2009). En este, y solo en este sentido, puede hablarse de un éxito para el Estado de la Política de Seguridad Democrática, a saber, en lo que Aguilera Peña denomina el “quiebre” del modelo de guerra de las guerrillas, especialmente las FARC (Aguilera Peña, 2013). No obstante, como sugieren Granada, Restrepo y Vargas, pese a la derrota estratégica de las FARC y al quiebre de su modelo de guerra, la campaña contrainsurgente

“se enfrenta cada vez más a una situación de estancamiento” (Aguilera Peña, 2013: 98). Ese estancamiento explica la prolongación del conflicto armado y la ausencia de una presión militar suficiente como para lograr el aniquilamiento militar de las guerrillas, pero trae además un aprendizaje para las guerrillas y la consiguiente adaptación a la evolución del conflicto. “En este sentido, hay un agotamiento de la política, pues esta ha demostrado ser incapaz de lograr la desarticulación de estas guerrillas por vías militares y, por el contrario, ha acelerado sus curvas de aprendizaje.” (Aguilera Peña, 2013: 98). Con respecto al segundo elemento, las limitaciones estructurales de la Política de Seguridad Democrática, se sostiene que una limitación importante de dicha política es su incapacidad de “interrumpir los procesos de producción y reproducción de la violencia, pues no logra detener su transformación”.

Proponemos hacer converger en un solo análisis, por una parte la tesis de Aguilera Peña según la cual las FARC están hoy en una situación de quiebre del modelo de guerra que establecieron desde 1982 y, por otra, con la tesis de Granada, Restrepo y Vargas según la cual, desde el año 2008 la Política de Seguridad Democrática ha entrado en una fase de estancamiento y agotamiento debido a factores como la dinámica del conflicto armado y sus limitaciones estructurales. A través de la articulación de estas dos tesis podemos evaluar la tesis de Pizarro (2006) que analizamos en los siguientes términos.

Para Pizarro (2006) la derrota de las FARC es estratégica en la medida en que la evolución del conflicto armado ha hecho transitar a esta guerrilla desde una ofensiva militar (expresada en el paso de una guerra de guerrillas a una guerra de posiciones) a un repliegue estratégico y una guerra irregular como resultado de la reestructuración de las fuerzas armadas desde 1998. Esa reestructuración, que empieza en el gobierno Pastrana gracias a la política de internacionalización

de la guerra (Borda, 2007) y el involucramiento del gobierno norteamericano en el conflicto armado (Rojas, 2006), se fortalece y rinde sus frutos durante los dos gobiernos de Uribe a través de su Política de Seguridad Democrática y su Política de Consolidación de la Seguridad Democrática y la ofensiva de las fuerzas militares expresada en los duros golpes a las FARC (Echandía, 2012) y la recuperación y consolidación del territorio por parte del Estado colombiano (Granada, Restrepo y Vargas, 2009). Pizarro, como Aguilera Peña, analiza la evolución del modelo de guerra de las FARC y concluye que desde 1998 la guerrilla retrocede progresivamente desde una fase de guerra de movimiento a una fase de guerra de guerrillas (Pizarro, 2006).

Segundo, a partir de la derrota estratégica de las FARC, Pizarro reafirma la idea de un punto de inflexión (2004 y 2006), y lo ubica cronológicamente en 1998. Desde ese momento, “los grupos irregulares han comenzado una etapa de retroceso e, incluso, de descalabros significativos tanto en el plano político como militar” (Pizarro, 2006). Sin embargo, también afirma que el conflicto armado afecta igualmente a las “élites del país”.

Las dinámicas generales del conflicto armado (Echandía, 2012) corroboran la tesis de Pizarro: en términos generales, la política de internacionalización del conflicto e involucramiento del gobierno norteamericano a través del Plan Colombia traen consigo el proceso de transformación de las fuerzas militares desde 1998. A su vez, desde 2002, cuando se rompen los diálogos de paz y asume la presidencia Álvaro Uribe, hasta aproximadamente 2008, la Política de Seguridad Democrática “frustra el objetivo de las FARC de alcanzar el equilibrio estratégico con el Estado” (Echandía, 2012: 50). Las FARC, en consecuencia, cambian sus tácticas de guerra, básicamente redirigiendo su accionar militar hacia una guerra de guerrillas (Echandía, 2012); sin embargo, este cambio responde directamente, más que a un repliegue estratégico de la guerrilla, a un verdadero quiebre de su histórico modelo de guerra (Aguilera Peña, 2013). Así, frente al descalabro del esquema de

guerra, las FARC se enfrentan a la alternativa de persistir en la prolongación del conflicto u optar por avanzar hacia una salida negociada; desde la firma del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto (2012) es clara la decisión.

No obstante, pese a su derrota estratégica, las FARC no están derrotadas ni militar ni políticamente. Para Aguilera, la decisión de las FARC de optar por la negociación y no por la prolongación del conflicto armado obedece en primer término a la emergencia, tras los duros golpes militares recibidos, de una guerrilla más política que militar, es decir, más interesada en articularse con las organizaciones sociales (Aguilera Peña, 2013). Este cambio de orientación se expresa, en primer lugar, en una guerrilla de corte más “insurreccional”, es decir, más preocupada por conectarse con los movimientos, conflictos y protestas sociales y, en segundo lugar, en el replanteamiento de su relación con la población civil a partir del concepto y praxis del ELN de construcción de poder popular.

En consecuencia, la primera revisión a la tesis de Pizarro del punto de inflexión, siguiendo el análisis de Aguilera se formula del siguiente modo: en ausencia de una aniquilación militar total, y del quiebre de su modelo de guerra, las FARC, si bien han prolongado el conflicto armado, también desde fines de la década pasada han empezado el tránsito hacia un plan insurreccional y han empezado a dejar de ser, en consecuencia, una “guerrilla militarista” para empezar a ser una “guerrilla de partido”. Creemos que en este contexto de transición tiene que situarse la decisión de las FARC de empezar un nuevo proceso de paz, esta vez con el gobierno Santos (2010-2014). Al mismo tiempo, sin embargo, el proceso de transición de las FARC descrito por Aguilera converge y se sintoniza con la transición política que experimenta el país en el 2010, reflejada en el cambio de gobierno y de política entre Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos (Wills-Otero y Benito, 2012; Batlle, 2013).

Pizarro afirma que la condición para que un conflicto armado entre en un periodo favorable para su solución negociada es la existencia de un reconocimiento compartido por parte de los actores enfrentados de la imposibilidad de lograr una victoria militar. Pero esa condición, si Aguilera tiene razón, solo se da en la coyuntura de la convergencia descrita antes. Es bastante improbable que durante el segundo gobierno de Uribe (2006-2010), periodo en el cual Aguilera afirma que las FARC empiezan su transición, se hubiese dado el reconocimiento de la imposibilidad de lograr una derrota militar de las guerrillas. Dicho de otra forma, hay efectivamente un punto de inflexión, pero el mismo no se reduce a la derrota estratégica de la guerrilla, sino que se amplía con la transición de las FARC desde una guerrilla militarista hacia una guerrilla de vocación política y con el cambio de gobierno en el 2010.

La segunda revisión a la tesis de Pizarro, esta vez siguiendo la argumentación de Granada, Restrepo y Vargas, tiene que ver con la relación entre la tesis de la imposibilidad de alcanzar una victoria por la vía militar y el agotamiento de la Política de Seguridad Democrática. El éxito diferenciado de la política pública ya mencionada, es el que lleva a Granada, Restrepo y Vargas a la conclusión del agotamiento permanente de la política de seguridad. Si su análisis es correcto, y la prolongación del conflicto en referencia es evidencia de que así es (*El Espectador*, 8 de Febrero de 2013), entonces desde el 2008 – año en que los autores sitúan el inicio del agotamiento de la política – el conflicto se encuentra en otro punto de inflexión que responde al agotamiento de la Política de Seguridad Democrática.

Así, la tesis del punto de inflexión y su corolario de la llegada de un momento histórico que constituye el “*ad portas*” de su solución final (Pizarro, 2004), actualizada hoy, se expresa como la conjunción de varias ideas:

1. La tesis la derrota estratégica de las FARC y de su modelo de guerra desde el año 1998
2. La transición de las FARC desde fines de la década pasada desde una guerrilla militarista hacia una guerrilla más política como consecuencia del quiebre de modelo de guerra.
3. La decisión de la guerrilla, como resultado de esta transición, de reabrir la posibilidad de una salida política negociada al conflicto, materializada en los diálogos de paz que se desarrollan desde agosto de 2012.
4. El agotamiento de la Política de Seguridad Democrática debido a factores de desempeño, pertinencia y limitaciones estructurales desde el año 2008.
5. El cambio de gobierno y de políticas que tiene lugar en 2010 con la llegada de Santos a la presidencia.

Esta coyuntura política, temporalmente delimitada por el periodo 2008-2012, constituye el contexto del actual proceso de paz entre el gobierno Santos y la guerrilla de las FARC. Se trata de un contexto producto de la evolución y dinámica del conflicto armado interno; ambos factores han conducido a sus dos actores actuales e históricos – el Estado colombiano y la guerrilla –, finalmente, y al parecer, ahora sí, a un momento favorable para lograr una salida negociada al mismo.

La derrota estratégica, el quiebre del modelo de guerra y el proceso de recuperación de su dimensión política han conducido a las FARC a la búsqueda de un acuerdo de paz. El contexto es, pues, distinto al del periodo 1998-2002, periodo en el cual las FARC llegaban a la mesa de conversaciones fortalecidas militarmente, con un ejército guerrillero, con un plan de guerra eficiente y financiadas por los dineros del narcotráfico (Aguilera, 2013). Hoy, en cambio, carecen de todos esos factores: no tienen iniciativa de guerra y aunque persisten en la confrontación

armada, su accionar militar se registra en zonas apartadas donde el grupo guerrillero se mantiene replegado (Echandía, 2011).

Este nuevo contexto torna poco probable que las FARC se conviertan en un saboteador del actual proceso de paz (Nasi, 2010). Durante el proceso de paz con el gobierno Pastrana las FARC pudieron sabotear los diálogos posiblemente debido a su capacidad militar, al legado histórico de desconfianza ante la falta de garantías de seguridad manifiestas en el exterminio de la UP, o debido incluso a que el contexto de las negociaciones hacía poco probable lograr un acuerdo de paz (Nasi, 2010). Hoy estos tres factores también están ausentes: las FARC están maltrechas y a la defensiva (Aguilera, 2013), tras el cierre democrático del régimen político durante el gobierno Uribe (Gutiérrez, 2014), la izquierda política y social ha reaparecido y cobrado fuerza, y el contexto político de respaldo al proceso de paz (pese a sus contradictores), lo mismo que la agenda de negociación y los avances alcanzados permiten considerar objetivamente la posibilidad de alcanzar una salida negociada al conflicto armado. Por su parte, el gobierno Santos desde el 2012 ha retomado el prolongado, escalonado, parcial e incompleto proceso de paz que se extiende desde 1982 hasta 2002 (Bejarano, 2010: 61). Se trata de un proceso – o de muchos – con una larga tradición y que tiene su origen en las políticas de paz del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986); desde 1982 y hasta el año 2002 los gobiernos nacionales mantuvieron una política de diálogo y búsqueda de la paz con los distintos grupos rebeldes. Resultado de dicha política fue la desmovilización y reinserción de grupos guerrilleros como el M-19, el EPL, el PRT y el MAQL. Los sucesivos gobiernos, con independencia de las estrategias, los modelos o los actores involucrados mantuvieron el presupuesto de que, a raíz de las complejas causas del conflicto, éste debía ser afrontado mediante la búsqueda de una salida negociada.

Sin embargo, esta política de paz fue abruptamente abandonada durante los dos gobiernos del presidente Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) y reemplazada por el intento de resolución militar del conflicto, eje central de la Política de Seguridad Democrática. Para unos Uribe no solo ha criticado desde el inicio los diálogos de paz (*El Tiempo*, 4 de septiembre de 2012; *El Espectador*, 12 de octubre de 2013), sino que se ha convertido en obstáculo para el proceso (*Semana*, 29 de agosto de 2012; 9 de noviembre de 2013); otros, en cambio, opinan que se ha convertido en un saboteador del proceso de paz (*El Espectador*, 6 de mayo de 2014).

El giro en la política de paz del gobierno Santos retoma el marco interpretativo del conflicto armado propuesto por Betancur (Bejarano, 2010). Quizá, aunque es difícil establecerlo, este nuevo proceso de paz represente el mayor avance con respecto a anteriores diálogos con las FARC (*Razón Pública*, 9 de octubre de 2013); los acuerdos alcanzados hasta el momento en la agenda de negociación es posible esperar que el proceso se fortalezca antes que se debilite (*Razón Pública*, 11 de noviembre de 2013; *El Tiempo*, 16 de mayo de 2014). En cualquier caso, el proceso de paz se perfila como un auténtico laboratorio de construcción de paz, una plataforma para cambiar el imaginario que alimentó el neopopulismo autoritario durante casi una década de que la única salida al conflicto era la militar.

## **Referencias**

Aguilera Peña, Mario. (2013). Las FARC: auge y quiebre del modelo de guerra. En *Análisis político*, 77, pp. 85-111

Arias, Ricardo. (2013). *Historia de Colombia contemporánea (1920-2010)*. Bogotá: Uniandes.

Battle, Margarita. (2013). Colombia: un panorama menos confuso. En *Revista de Ciencia Política*, 33-1, pp. 101-116.

Braun, Herbert. (2013). *Mataron a Gaitán. Vida pública y violencia urbana en Colombia*. Bogotá: Punto de Lectura.

Bejarano, Ana María. (1990). La paz en la administración Barco: de la rehabilitación social a la negociación política. En *Análisis Político*, 9.

\_\_\_\_\_. (2010). Conflicto prolongado, múltiples protagonistas y negociaciones escalonadas. En Rettberg, Angelika. (2010). *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia*. Bogotá: Uniandes, pp. 43-68

Borda, Sandra. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del once de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática o la simple ocurrencia de lo inevitable? En *Colombia internacional*, 65, pp. 66-89.

Echandía, Camilo. (2011). Cambios y continuidad. En *Zero*, 27.

\_\_\_\_\_. (2012). Cambios en la conducta de las FARC en medio de la ofensiva militar en su contra. Elementos para un balance. En Bechara, Eduardo. (Ed.) (2012) *¿Prolongación sin solución? Perspectivas sobre la guerra y la paz en Colombia*. Bogotá: Externado, pp. 45-74

García Villegas, Mauricio (2009). Caracterización del régimen político colombiano (1956-2008). En García Villegas, Mauricio y Revelo Rebolledo, Javier (2009). *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: DeJusticia

- González, Fernán, Bolívar, Ingrid y Vázquez Teófilo. (2003). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- Granada, Soledad, Restrepo, Jorge y Vargas, Andrés. (2009). El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano. En Restrepo, Jorge y Aponte, David (Eds.) (2009). *Guerra y violencias en Colombia Herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Universidad Javeriana, pp. 27-124.
- Grupo de Memoria Histórica (GMH). (2013) *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Gutiérrez, Francisco. (2006). *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma-Iepri.
- \_\_\_\_\_. (2006b) ¿Más partidos? En Leal, Francisco. (Ed.) (2006). *En la Encrucijada. Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Norma.
- \_\_\_\_\_. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Bogotá: Iepri-Debate
- Investigadores del Iepri. (1988). El plan Barco: ¿paz o pacificación? ¿Integración social o desmovilización militar? En *Revista Análisis Político*, 5.
- Leal, Francisco (1987). La crisis política en Colombia: alternativas y frustraciones. En *Análisis Político*, 1.
- \_\_\_\_\_. (2008). Balance y perspectiva de los estudios sobre el conflicto armado en Colombia. En *Análisis político*, 62, 75-96.

López, Claudia. (Ed.) (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate.

López, Henrik. (Coord.) (2011). *Manual de Constitución y Democracia*. 2 Vols. Bogotá: Uniandes.

Medina, Mauricio. (2010). *FARC-EP y ELN. Una historia política comparada (1958-2006)*. Bogotá: Unal

Nasi, Carlo. (2010). *Saboteadores de los procesos de paz en Colombia. Los actores y sus estrategias*. En Rettberg, Angelika (2010). *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia*. Bogotá: Uniandes, pp. 97-128

Observatorio de Derechos Humanos, DD.HH. Programa Presidencial para los DD.HH y el DIH de la Vicepresidencia de la República, rescatado desde: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/Geografia-Violencia/Geografia-confrontacion-armada-colombia-1998-2011.pdf>

Observatorio de Derechos Humanos, DD.HH. Programa Presidencial para los DD.HH y el DIH de la Vicepresidencia de la República, rescatado desde: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/Geografia-Violencia/Geografia-tasas-homicidio-1998-2010.pdf>

Ortiz, Carlos. (1994). *Historiografía de la Violencia*. En Tovar, Bernardo (1994). *La historiografía al final del milenio: ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*. 2 Vols. Bogotá: Unal.

Palacios, Marco. (2012). *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*. Bogotá.

Palacios, Marco y Safford, Frank. (2002). *Historia de Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Uniandes

Pécaut, Daniel. (1997). Presente, pasado y futuro de la violencia. En *Análisis Político*, 30.

\_\_\_\_\_. (2001). *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Planeta.

Pizarro, Eduardo. (1989). Los orígenes del movimiento armado comunista en Colombia: 1949-1966, en *Análisis Político*, 7.

\_\_\_\_\_. (1990). Escenarios posibles de Colombia en los 90. En *Análisis Político*, 10.

\_\_\_\_\_. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.

\_\_\_\_\_. (2006). Las FARC: ¿repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión? En Gutiérrez Sanín, Francisco (Coord.) (2006). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma

Pizarro, Eduardo y Zuluaga, Jaime. (1999) ¿Hacia dónde va la paz? En *Análisis Político*, 36.

PNUD. (2003). *El conflicto, callejón sin salida*. Bogotá: Pnud.

Posada Carbó, Eduardo. (2001) *¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia*. Bogotá: Alfaomega.

Restrepo, Elvira. (Comp.) (2011). *La desmovilización de los paramilitares: entre el escepticismo y la esperanza*. Bogotá: Uniandes.

Restrepo, Luis. (1988). La guerra como sustitución de la política. En *Análisis Político*, 3

\_\_\_\_\_. (2006). ¿Hacia el reino de los “caudillos ilustrados”? Los gobiernos colombianos como actores políticos. En Leal, Francisco. (Ed.) (2006). *En la encrucijada, Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Norma, pp. 27-50

Rettberg, Angelika. (Comp.) (2005). *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*. Bogotá: Uniandes

\_\_\_\_\_ (Ed.) (2006). *Buscar la paz en medio del conflicto: un propósito que no da tregua*. Bogotá: Uniandes

\_\_\_\_\_. (2010). De las violencias y el conflicto armado a la construcción de paz. En Rettberg, Angelika. (Comp.) (2010). *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia*. Bogotá: Uniandes.

\_\_\_\_\_. (Ed.) (2012). *Construcción de paz en Colombia*. Bogotá: Uniandes.

Rojas, Diana Marcela (2006). La internacionalización de la guerra. Estados Unidos y la guerra en Colombia, En Gutiérrez Sanín, Francisco (Coord.) (2006). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma

Romero, Mauricio (2003). *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: Planeta

\_\_\_\_\_. (Ed.) (2011). *La economía de los paramilitares*. Bogotá: Debate

Santofimio, Rodrigo. (2007). La izquierda y el escenario político en Colombia: el caso de la participación política de la Unión Patriótica (UP) 1984-1986. En *Revista Antropología social*, 9

Torre, Cristina de la. (2005). *Álvaro Uribe o el neopopulismo en Colombia*. Medellín: La Carreta

Zuluaga, Jaime (2009). Orígenes, naturaleza y dinámica del conflicto armado, En Velásquez, Fabio (Coord.) (2009). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia-GTZ, pp. 45-96

Wills-Otero, Laura y Benito, Christian. (2012). De Uribe a Santos: Cambios y 107 continuidades de la política colombiana en 2011. En *Revista de Ciencia Política*, 32-1, pp. 87-107.

## **Prensa**

*El Espectador*, <http://www.elespectador.com/noticias>

*El Tiempo*, <http://www.eltiempo.com/>

*Semana*, <http://www.semana.com/Home>

*Razón Pública*, <http://www.razonpublica.com/>