



ESPERANZAS DE PAZ ENTRE ESTRATEGIAS DE GUERRA

GUSTAVO MONTAÑEZ GÓMEZ

Ingeniero Geógrafo

*Conferencia Estatutaria de Posesión como
Miembro Correspondiente de la
Sociedad Geográfica de Colombia.*

Diciembre de 1998

Introducción

La noción de paz, tan anhelada por los colombianos desde hace varias décadas, imagina un camino de esperanza para llegar a una realidad sin guerra interna. Incluye el logro de un acuerdo por el que las partes enfrentadas pongan fin al conflicto armado y el alcance de una situación en que la existencia normal de diferencias políticas sea compatible con un clima de entendimiento entre todos los que habitamos el territorio del país. Es la posibilidad de dirimir por las vías pacíficas las divergencias políticas, mediante reglas de comprensión y convivencia duraderas, que sirvan de base para emprender caminos de desarrollo con justicia social. Para ello, es fundamental el ejercicio de la democracia, el respeto de los derechos individuales y colectivos, y el cumplimiento del papel básico del Estado como garante de esos derechos y de la prestación de los servicios públicos.

Pero esa paz ha sido esquiva, debido a la persistencia no sólo de factores que propician una "justificación" para insistir en la guerra, sino también a la presencia de actores formados en la guerra y para la guerra. Es sobre estos asuntos, tan cruciales como espinosos y complicados, que, aprovechando el inmerecido honor que me hace la Sociedad Geográfica de Colombia al exaltarme como miembro correspondiente, intentaré algunas reflexiones, desde mi posición de inexperto en temas de guerra o de paz.

Me referiré a tres cuestiones, que en mi opinión resultan críticas en la búsqueda de la paz y el mantenimiento de la Unidad Nacional: (1) la necesidad de la participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de paz, (2) la urgencia de la integración territorial nacional y (3) la búsqueda de una apropiada ordenación administrativa del territorio nacional.

1. La necesidad de la participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de paz

Pese a la existencia de múltiples formas de violencia, la que en este caso concentra nuestra mayor atención es aquella que se presenta como conflicto armado entre el Estado y las fuerzas insurgentes organizadas. Es esta la que puede ser resuelta de manera negociada por acuerdo entre las partes. Las otras violencias, siendo igual o más importantes en términos de pérdidas de vidas humanas, requieren tratamientos muy diferentes por su carácter inorgánico, difuso, banal y cotidiano. En

cambio, la primera, la violencia organizada, tiene motivaciones más complejas, es deliberadamente sistemática y se realiza con estrategias temporales y espaciales predeterminadas.

De acuerdo con los entendidos en los asuntos de irenología, como suele llamarse (Fisas, 1987, Bejarano, 1988), el campo de estudio de la construcción de la Paz, toda negociación de un conflicto armado comprende al menos cuatro elementos que conforman su estructura. Estos elementos son: (1) la naturaleza del problema que origina el conflicto; (2) la relación entre las partes en conflicto en términos de los grados de enemistad y hostilidad; (3) el carácter y contenidos de la agenda de negociación; y (4) las garantías de cumplimiento de los acuerdos.

Miraremos muy brevemente estos elementos:

1.1. La naturaleza del problema que origina el conflicto.

En relación con este aspecto, se debe tener en cuenta que, de un lado, se presenta una demanda de los insurgentes, en nombre de la sociedad, por reformas estructurales en el sistema económico y social. A esto se agrega además una perspectiva ideológica que concentra su atención en la lucha de clases como la razón y el camino del cambio social.

Sabido es que el contexto internacional actual no favorece esta última perspectiva si se tiene en cuenta que la mayoría de las utopías colectivas asociadas a ella, derivadas del siglo XIX y que tuvieron una impresionante fuerza durante las primeras tres cuartas partes del siglo XX, se desmoronaron con el desbarajuste del llamado socialismo real. Sin embargo, esta circunstancia parece no haber tenido el efecto ideológico persuasivo entre la insurgencia, quizá por la ocurrencia de otros factores desencadenantes, como la existencia de situaciones de inequidad extrema en el país, la presencia de un contingente guerrillero curtido en el combate y la oxigenación financiera que para una gran parte de la insurgencia constituyó el haberse topado con el negocio de los cultivos ilícitos y la actividad del narcotráfico, situación esta que aumento de manera sustancial la capacidad logística y militar de la guerrilla.

De otro lado, las reformas realizadas en el marco del Estado de Derecho no parecen haber resuelto asuntos fundamentales de la democracia política y de la inequidad económica, propiciando condiciones objetivas de "justificación" de la persistencia de la lucha armada, como medio cruento de alcanzar esas reformas.

1.2. La relación de las partes en conflicto.

En cuanto a los grados de enemistad u hostilidad entre las partes en conflicto, se debe rescatar que aún en medio de la guerra en Colombia ha sido posible la mediación, la comunicación y la participación de intermediarios, lo cual ha facilitado el encuentro de espacios de interlocución, en pos de una negociación muchas veces fallida y que mantiene hoy en vilo las esperanzas de paz de los colombianos.

1.3. Carácter y contenidos de la agenda de negociación

Al finalizar el año 1998 no se conoce casi nada sobre el carácter y contenidos de la agenda de negociación con las FARC o con el ELN, ni en relación con lo sustantivo ni con lo procedimental. Es quizá en este punto donde la participación de la sociedad civil merecería un papel central, ya que lo que se discuta y acuerde afectará el futuro de la nación. La necesidad de la discreción en el proceso de negociación no puede ser justificación de la ausencia de la sociedad civil en la discusión y presentación de sus puntos de vista, por diversos que estos sean. Tampoco puede ser un simple testigo entre dos negociadores que deciden su destino. De ahí que sea lógico y sensato el clamor de

analistas, como Bejarano (1988), en relación con la participación del conjunto social en la negociación.

1.4. Garantías de cumplimiento de los acuerdos.

Para buscar garantías de cumplimiento de los probables acuerdos de las partes en conflicto se acude comúnmente a la participación de la comunidad internacional y de personalidades e instituciones de prestigio nacional. Este puede ser uno de los elementos que aplicado en su momento oportuno, le dé más solidez al proceso y genere mayor confianza entre las partes.

Hasta ahora, el mandato por la paz y las demás formas de participación de la sociedad civil han hecho énfasis en la mediación y apertura de canales de comunicación entre el Estado y la insurgencia, además de clamar por una salida pacífica y negociada del conflicto. Sin embargo, su papel debe incorporar el examen de los contenidos de la agenda, la superación de las dificultades del proceso y la definición de formas e instrumentos de garantía progresiva de los avances de la negociación.

Al respecto, Bejarano (1998) propone, de manera acertada, la pertinencia de realizar una negociación integrativa, por ser la que más interesa al país y para diferenciarla de la negociación inclusiva o de la distributiva.

La negociación llamada inclusiva, se dirige a crear condiciones para que los insurgentes se reinserten en el sistema mediante condiciones de favorabilidad política, incluyendo otros aspectos de beneficio para la organización o para personas determinadas, pero sin cambiar de manera fundamental la naturaleza del sistema político y social. Es lo que ocurrió con las negociaciones del M19, el EPL, el Quintín Lame y la corriente de Renovación Socialista, entre otros. Este tipo de negociación abarca el cese de hostilidades y la reincorporación de los insurgentes a la vida civil normal. Con la experiencia tenida y la escasa trascendencia en la creación de un nuevo orden político y social parecería inocua una negociación con esas características si se pretende una paz duradera; sería como apostarle a un alivio transitorio para la cura de una enfermedad de causas más profundas.

La negociación distributiva, es muy cercana a la actual aceptación de la repartición del ejercicio del poder hegemónico real sobre el territorio nacional, pretende resolver el conflicto mediante la distribución del poder entre los contendientes ya sea en términos políticos o territoriales. Es la forma más dañina de negociación por lo que puede significar para la unidad nacional y territorial y para el mantenimiento de latencias de violencia, especialmente si el elemento central de la negociación lo constituye la imposición de la repartición por la fuerza. El peligro de vernos abocados a este tipo de negociación se hace mayor en la medida en que la participación de la sociedad civil en la agenda sustantiva de la negociación sea más débil o percibida como ajena por las partes en conflicto. Sería el escenario menos deseable para el país.

La negociación integrativa, no distribuye poder entre el gobierno y los insurgentes. Busca, en cambio, reestructurar los espacios de poder en el conjunto de la sociedad, como resultado de los acuerdos políticos, teniendo como eje el mantenimiento de la unidad nacional y la ampliación del ejercicio de valores fundamentales para el conjunto social, como la democracia, la libertad y la justicia social. En este escenario, el más deseable para la sociedad civil, lo que se discute y negocia son los nuevos términos del ejercicio del poder político y territorial, para lo cual la participación de la sociedad civil resulta absolutamente indispensable, ya que será ella la que finalmente deberá someterse a las nuevas reglas de los acuerdos. Si en la negociación la sociedad civil permanece alejada, sin presentar posiciones y sin intervenir en las discusiones, el germen de nuevos conflictos armados estará latente. Por ello, esa participación no es una cuestión de adorno y de imagen, es un elemento fundamental de la estructura, del proceso y de la agenda sustantiva de la negociación.

Quedando clara la necesidad de la participación de la sociedad civil en el proceso de negociación, lo que debe venir es la definición de las formas y mecanismos concretos para hacerla efectiva e iluminante, sin que ello signifique necesariamente que la sociedad civil deba estar presente en la mesa de negociación.

2. La urgencia de la integración del territorio nacional

Etimológicamente, territorio se deriva del latín terra y torium, significando tierra que pertenece a alguien (Lobato correa, 1997). La pertenencia en este caso no tiene el sentido de propiedad privada, atiende principalmente a la idea de apropiación del espacio geográfico en su acepción más amplia.

Esa apropiación territorial tiene un doble significado. De un lado, se asocia al control de hecho, a veces legitimado, de una porción dada del espacio geográfico en la superficie del planeta por parte de individuos, grupos humanos, pueblos, naciones, países o instituciones multinacionales.

De otro lado, la apropiación incluye una dimensión afectiva, derivada de prácticas espacializadas por parte de esos mismos actores o de individuos y grupos definidos según raza, etnia, religión, sexo, edad y otros atributos. En este caso, la apropiación del espacio geográfico está ligada de manera estrecha con un componente de identidad colectiva de los grupos sociales que la comparten, cuya dimensión máxima es la afectividad territorial. Los dos significados de la apropiación pueden, con todo, combinarse, definiendo territorios plenamente apropiados, de derecho, de hecho y afectivamente.

El territorio se constituye, pues, en un concepto subordinado: es el espacio geográfico revestido de su dimensión política, afectiva, o de ambas. En este sentido, el territorio de la nación hace parte esencial del contenido cultural y estratégico de la nacionalidad. Es al mismo tiempo componente fundamental del Estado-Nación producido por la modernidad.

La territorialidad es el grado de control de una determinada porción del espacio geográfico por un agente determinado, individual o colectivo, personal o institucional. Incluye el conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas, capaces de garantizar y mantener la apropiación de un territorio dado por un determinado agente social. En el territorio del Estado-Nación se supone que la territorialidad hegemónica y suprema corresponde al control que ejerce el Estado. Las demás territorialidades son subordinadas a él. Los grados de integración territorial y las posibilidades del ejercicio de territorialidades democráticas están estrechamente ligados.

Un estudio reciente del Ministerio de Desarrollo dimensiona lo que todos intuimos de manera aproximada: apenas 450 mil kilómetros cuadrados están funcionalmente integrados, 200 mil lo están débilmente, y 600 mil carecen de integración. Es decir, Colombia no ha hecho el esfuerzo suficiente para alcanzar un grado aceptable de integración física de su territorio que podría consolidar un mercado nacional unificado que fortaleciera la unidad territorial nacional.

Por diversas razones históricas y de fricción de la naturaleza, el Estado colombiano ignoró o pospuso decisiones para integrar física y socialmente gran parte del territorio que internacionalmente es reconocido como de su pertenencia. Es principalmente en esos territorios donde la insurgencia tiene la mayor presencia y le disputa al Estado su hegemonía.

Pero además de la escasa integración física de amplias zonas del país persiste la ruptura, especialmente en el sector agropecuario, entre formas de producción relativamente modernas con otras bastante atrasadas, configurándose en muchos casos la doble ruptura, territorial y productiva, que plantea una situación de extrema inequidad para los colombianos que viven en estas circunstancias. Las condiciones pueden ser todavía peores si se agregan los problemas de eficacia y eficiencia que acompañan a menudo la acción del Estado en esas zonas.

Hay que tener en cuenta que en esos espacios no integrados permanecen grupos sociales y étnicos literalmente abandonados por el Estado, los cuales desde la perspectiva marxista son vistos como potenciales simpatizantes de su causa por las propias condiciones objetivas de vida, pese a que con frecuencia tanto la guerrilla como el Estado son torpes en el entendimiento de la cuestión étnica y cultural, tema muy sensible a la luz de la comunidad internacional.

Los habitantes de estos territorios merecerían un tratamiento especial ya que están cumpliendo el papel de construir territorio nacional en condiciones de marginalidad. Una porción de la riqueza nacional podría estar orientada a compensar a estos colombianos por esta labor. Sería una especie de bonificación por construcción territorial en áreas marginales.

Sin embargo, la integración territorial nacional reclama no sólo una política clara y continuada, sino que constituye un reto para la tecnología y la ingeniería nacionales. ¿Cómo lograr el desarrollo de un sistema multimodal de transportes acorde con la diversidad topográfica y la abundancia de ríos navegables en el territorio nacional? Será que nuestra ingeniería está pensando seriamente en esto? Por qué se abandonó la utilización de flotillas de hidroaviones para transporte de pasajeros y carga, como una manera de aprovechar los ríos como pistas naturales de aterrizaje, o mejor, de acuatizaje? Hay que recordar que sobre este aspecto desde hace tiempo la sociedad geográfica ha sido una abanderada de la interconexión de los grandes ríos de Suramérica.

Contrasta la precaria visión territorial que a menudo maneja el Estado, con la manera como los grupos insurgentes abordan este asunto. Oigamos a los dirigentes del ELN:

“Nos movemos y actuamos por todo el país, en el campo y en las ciudades, pero tenemos nuestra zona estratégica, como le llamamos. Es la zona donde somos más fuertes y donde, más que hablar de control militar, podemos hablar de control político de la población, porque tenemos una base de apoyo sólida y porque convivimos permanentemente con el pueblo. Nuestra zona estratégica abarca desde el Arauca, en la frontera con Venezuela, hasta el norte de la costa Atlántica, pasando por Santander, el noroccidente de Antioquia, el sur de Bolívar. Es una franja como de 600 Kilómetros de largo y unos 150 kilómetros de ancho. La zona donde nació el ELN está en el centro de esta franja. Nuestra zona atraviesa el país de oriente a occidente y va de la parte centro norte hacia la costa norte (...). En esta zona se encuentran los principales recursos naturales del país, los recursos económicos más estratégicos los principales pozos de petróleo, las refinerías, las minas de oro y carbón y una de las principales zonas industriales” (López, s.f., citado por Cubides, 1988).

La búsqueda de una adecuada ordenación territorial

En este aspecto, se puede decir que padecemos aún problemas que debieron haber sido resueltos en el siglo pasado. Me refiero a aquellos comprendidos en la relación entre **el conflicto social, la construcción del territorio del Estado-Nación y la unidad nacional**.

En el presente siglo, varios estadistas y pensadores fueron plenamente conscientes de la necesidad de abordar esta cuestión pero sus reflexiones, con escasas excepciones, no se tradujeron en políticas y decisiones concretas tendientes a superar estos asuntos tan importantes para la construcción de la nacionalidad y el desarrollo del país. Los esfuerzos hechos por Rafael Reyes, quien departamentalizó el país, quedaron a media marcha, pese a los posteriores análisis de importantes personajes de la vida nacional, como Rafael Uribe Uribe, Luis López de Meza, Laureano Gómez, Alvaro Gómez Hurtado y Alfonso López.

Esta cadena de indecisiones en relación con una adecuada organización político administrativa del territorio alcanzó una posibilidad de encontrar caminos más prometedores con la promulgación de la Nueva Constitución en 1991, con la inclusión de un capítulo dirigido al Ordenamiento Territorial.

Desafortunadamente la tan esperada Ley de Ordenamiento Territorial no ha sido aún aprobada. Más bien en 1997 se expidió la llamada Ley de Desarrollo Territorial, muy importante en términos de planeación, pero insuficiente en cuanto a instrumento de remoción de conflictos territoriales y culturales.

Pese a que la Nueva constitución define a Colombia como una nación multiétnica y pluricultural, la propuesta administrativa territorial es uniformizante al mejor estilo francés, en relación con la estructura y funcionamiento de las entidades territoriales, generalizando entes como los municipios y los departamentos. Además, la cultura política colombiana poco ha incorporado el territorio dentro de sus preocupaciones más importantes, lo cual ha llevado al gobierno y al Estado a una situación de desconcierto e impotencia en la medida en que asiste como testigo relativamente inerte del resquebrajamiento de la hegemonía del poder territorial en bastas zonas del país.

Sin embargo, intentar resolver hoy una cuestión que muchos países lograron estructurar en el siglo XIX implica hacerlo en un nuevo contexto: el de la globalización. Es esta una época donde la idea de Estado-Nación suena caduca ante el espíritu fragmentador inherente a la posmodernidad, donde la fenomenología del individuo, de los grupos sociales y de las etnias pareciera estar por encima de cualquier otro principio organizador de la sociedad, incluido el del Estado-Nación. Es en medio de esta situación que Colombia tiene el reto de reconstruir su sociedad, su Estado y su territorio, mediante la combinación acertada del respeto de la diversidad cultural con la necesidad de mantenernos en el concierto de las naciones como una república unitaria que crea las condiciones para su desarrollo.

Bajo estas consideraciones, un proyecto de país debe incluir el correspondiente proyecto territorial unitario y de sus territorialidades nacionales, sin el cual la apropiación territorial colectiva no ocurrirá, o en su lugar, la cuestión territorial en vez de contribuir a servir de abrigo a la unidad nacional se convertirá en una fuente adicional de conflictos. Sin duda, una de las mayores debilidades históricas de la clase dirigente nacional ha sido el tratamiento dado al territorio y a las territorialidades, componentes centrales en la perspectiva de un proyecto de país que corresponda a nuestras propias realidades sociales, ambientales, culturales y políticas.

Además de la integración territorial nacional y estrechamente ligada a ella, el país continuó sin darle salida apropiada y duradera a la cuestión campesina y a la identificación de entidades y formas de organización territorial más eficaces que los departamentos y/o municipios, los cuales han mostrado ser entidades eficaces sólo bajo determinadas circunstancias sociales y culturales, siendo en general entidades bastante artificiosas y extrañas a la cotidianidad social, cultural y territorial de las comunidades y pueblos a quienes aparentemente deberían servir.

En la actualidad hay muchos departamentos prácticamente inviables, al menos 18 de ellos andan en plena bancarrota administrativa y sumidos en una enorme crisis de burocracia y corrupción, imposibles de sostener si no se toman medidas urgentes para su saneamiento y racionalización, o para su reemplazo por otras entidades más acordes con las relaciones cotidianas entre la población y su correspondiente territorio.

Imagino un escenario de coexistencia de diversas formas de entidades territoriales, que respondan a la variedad de opciones que ofrece la Nueva Constitución y a las condiciones particulares de pueblos, comunidades y territorios. Un país conformado por entidades territoriales indígenas, municipios, distritos, provincias, departamentos y regiones territoriales, dentro de una estructura de una República Unitaria Regional y Pluriétnica. Esta gama de posibilidades de organización territorial es ofrecida por la más reciente Constitución Nacional pero se requiere la voluntad política para alcanzar sus mayores desarrollos y para eliminar las trabas que aún existen, por ejemplo en la conformación de provincias con territorios de departamentos diferentes o de regiones con porciones parciales de departamentos distintos. A diferencia de quienes pregonan una autonomía a ultranza de las entidades

territoriales, me parece que la autonomía de cada una de ellas esta limitada por la apropiación de su correspondiente rola como parte del proyecto nacional.

Los planes de desarrollo y los indicadores de éste deberían ir más allá de los índices de necesidades básicas insatisfechas que concentran su atención en la población, lo cual es muy importante, pero descuidan el componente territorial del desarrollo. Esto, teniendo en cuenta que en la medida en que las ciudades crecen la población se concentra en ellas pudiendo mejorar las necesidades básicas pero con el riesgo de descuidar la integración y el desarrollo territorial como un todo. El proyecto de país debe incluir tanto a la población como al territorio.

Importante mencionar también el papel que el proceso de descentralización ha cumplido en relación con el desarrollo y el proyecto unitario nacional. Sin desconocer los importantes efectos positivos ligados a la participación y a cierto grado de desarrollo local, en mi opinión, la descentralización ha caído en un municipalismo a ultranza, con muy poca perspectiva regional y, menos aún, carente del contenido propio de un proyecto unitario de país. Es como si se pensara que éste último fuese la suma de los esfuerzos municipales. Por esta vía, son innumerables los casos de ineficiencia y de multiplicación de esfuerzos derivados del municipalismo extremo. El actual proceso de descentralización requiere, por tanto, de un ajuste en su prospectiva, en el sentido de incorporar cada vez más la perspectiva provincial, regional y nacional.

Otro tema urgente que subyace en el conflicto armado es el estudio y diseño de una políticas estatales de reforma agraria y urbana que consulten los elementos y factores actuales que contribuyen a la tensión e inequidad social y a la deficiencia productiva.

BIBLIOGRAFÍA

BEJARANO Avila, Jesús Antonio. 1988. "Ensanchando el centro: el papel de la sociedad civil en el proceso de paz". Econografos. Ensayos sobre asuntos económicos, Departamento de Teoría y Política Económica.

CUBIDES, Fernando et. al. 1998. La violencia y el municipio colombiano 1980-1997. Centro de estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.

FISAS, Vincent. 1997. "Introducción al Estudio de la paz y los conflictos". Editorial Leina, Barcelona.

LÓPEZ Vigil, María. s.f. Camino camina en Colombia. Sin fecha de edición ni editorial. Mapas.

