

## **PODER MILITAR Y GUERRA AMBIGUA: EL RETO DE COLOMBIA EN EL SIGLO XXI**

Richard Downes\*

*El agudo conflicto colombiano ha dejado de ser un asunto de mero interés interno. Siguiendo las realidades que impone el mundo globalizado actualmente en marcha, la comunidad internacional tiene puestos los ojos sobre los avatares de los acontecimientos domésticos. Así lo coloca en evidencia la realización, en menos de tres meses, de dos reuniones de alto nivel celebradas en los Estados Unidos por convocatoria del establecimiento militar de ese país. La primera se llevó a cabo en Fort McNair (Washington), en la sede de la Universidad de la Defensa Nacional bajo los auspicios del Departamento de Defensa. La segunda en el Colegio de Guerra del Ejército en Carlisle (Pennsylvania) bajo los auspicios del Departamento del Ejército.*

*El presente artículo recoge las conclusiones del segundo evento, el de Pennsylvania, realizado en diciembre del año pasado. Asistieron funcionarios y académicos de los más diversos países: estadounidenses, como convocantes interesados en el tema; representantes de los países que tienen fronteras con Colombia, pero también de otras naciones de la región; y naturalmente funcionarios de alto nivel y prestigiosos académicos colombianos.*

*El diagnóstico general de la primera a la segunda conferencia se agrava. En efecto, Colombia pasó de ser un país*

*problema en el contexto internacional, a convertirse en la nación que representa mayores riesgos para la seguridad regional. Recientes hechos confirman las complejas aristas que atraviesan la posición de Colombia en la región, tal como se desprende de la permanencia de antiguos conflictos en la frontera con Venezuela, pero también de la emergencia de nuevas fuentes de tensión con Panamá, Ecuador y Perú. Colombia está en el ojo del huracán, tal como lo muestra la síntesis del seminario recogida en este artículo.*

### **QUE ESTA EN JUEGO EN COLOMBIA**

En la conferencia hubo un reconocimiento implícito de que la actual situación de Colombia ha alcanzado proporciones de crisis, con consecuencias funestas para los ciudadanos colombianos, su gobierno, las naciones vecinas y los Estados Unidos. Aunque la violencia ha sido una constante importante en el pasado reciente de Colombia, por el ritmo y alcance que ha cobrado desde principios de la década de los ochenta, ha empujado al país al borde del abismo político, de la guerra civil y el colapso parcial del Estado. Las dificultades inherentes al acuerdo de paz entre los combatientes, aunque satisfacen los intereses de múltiples actores nacionales e internacionales, parecen abrumar a quienes trazan las políticas públicas en Colombia. Luego de revisar los esfuerzos del gobierno colombiano para alcanzar la paz, una prominente figura política colombiana preguntó: “¿Cómo podemos hacer más?”. La pregunta se formuló a pesar de los contenidos expresados en varias intervenciones: algunos académicos subrayaron sus dudas acerca de la efectividad y las intenciones de varios

---

\* Profesor Adjunto de seguridad nacional del Centro de Estudios de Defensa Hemisférica e investigador del Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami.

gobiernos colombianos; otros adujeron un “acuerdo ideológico” entre las Fuerzas Armadas de Colombia y los grupos paramilitares; unos más debatieron la relevancia de varios ejemplos históricos de resolución de conflictos. Por su parte las discusiones sobre las políticas de Estados Unidos hacia Colombia subrayaron la prioridad norteamericana en la lucha contra el tráfico de drogas, desde perspectivas tanto afirmativas como críticas.

El diálogo dramatizó las dimensiones abrumadoramente negativas del conflicto actual. El exembajador de Estados Unidos en Colombia, Myles Frechette, citó las amenazas que para la democracia y la economía colombianas representan la combinación de un débil aparato de justicia, la corrupción estimulada por el tráfico ilegal de estupefacientes y la violencia permanente generada por narcotraficantes, grupos paramilitares y guerrillas organizadas en 3 Ejércitos y 100 frentes. La violencia narcotraficante asesina jueces y altos funcionarios del gobierno, e intimida a legisladores con el fin de derrotar o debilitar la capacidad gubernamental para enfrentar el crimen. Otro exfuncionario del Departamento de Estado señaló que la comunidad internacional no aprecia la magnitud de la tragedia humana de Colombia, mostrando que durante los últimos ocho años hubo 4 veces el número de muertes ocurridas en los Balcanes. La migración del campo a la ciudad en los últimos diez años, en opinión de un analista, es la mayor del mundo, comparable a lo acontecido en Ruanda y Bosnia; según sus cálculos; entre novecientos mil y un millón de personas han sido sometidas a desplazamientos internos en Colombia. La “hiperviolencia”, caracterizada por 30.000 asesinatos al año y el colapso total de la justicia penal, ha superado la capacidad del Estado para combatir el

crimen. Aunque el Estado está lejos de desaparecer, su respuesta ha involucrado actividades ilegales que incluyen limpiezas sociales por parte de la Policía y una gran cantidad de acciones ilegítimas por parte de otros actores estatales.

Otra intervención versó sobre el surgimiento de grupos armados independientes e ilegales, conocidos como “paramilitares”, que surgidos como organizaciones de autodefensa están creciendo en número y poder, están dedicados a eliminar a las guerrillas mediante ataques indirectos y sanguinarios. A juicio del Profesor Gustavo Gallón, investigador visitante del Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame, son particularmente perturbadores los asesinatos de no combatientes —activistas políticos, líderes sindicales y campesinos, trabajadores de los Derechos Humanos y ciudadanos comunes—, en su inmensa mayoría a manos de grupos paramilitares. A juicio del comandante de las Fuerzas Militares de Colombia, General Fernando Tapias Stahelin, las masacres cometidas por los paramilitares y la guerrilla están polarizando al país y hacen surgir el fantasma de la guerra civil. A pesar de los esfuerzos “heroicos” en la lucha contra el narcotráfico, Colombia produce hoy el 80% de la cocaína del mundo y el 50% de la heroína decomisada en las costas de los Estados Unidos. En los últimos años, el orden rural se ha desvertebrado, se ha ampliado el área bajo control de la guerrilla y se ha producido una crisis económica nacional debido a la caída de los precios de las exportaciones colombianas de petróleo. Aunque intentó ser optimista sobre los hechos recientes, un alto oficial de las Fuerzas Armadas de Colombia anotó que el narcotráfico sigue generando cerca de US\$ 500 millones de

ingresos al año para las fuerzas guerrilleras.

En una ponencia escrita para la conferencia, la exministra de Relaciones Exteriores de Colombia, Noemí Sanín, sostuvo que el problema es sistémico. El sistema político, afirmó, es antidemocrático porque niega “la participación ... a diferentes expresiones de pensamiento ...”. Aun más, los partidos políticos “no han logrado responder a los problemas reales del país: violencia, pobreza, impunidad, falta de educación y de servicios de salud, y corrupción”.

Los costos económicos y políticos de la lucha interna en Colombia son dolorosamente evidentes para los países vecinos. En opinión de un alto oficial militar, las guerrillas colombianas han aprovechado una débil vigilancia fronteriza para adquirir pertrechos militares y precursores químicos para el procesamiento de drogas. Panamá está obligada a “inclinarse al viento” porque no es capaz de evitar el uso de su territorio y el hostigamiento a la población en la región del Darién, por parte de la guerrilla, los paramilitares y delincuentes comunes que buscan provisiones y reposo. Los grupos de autodefensa de Colombia han asesinado al menos a 10 personas en Panamá, y cientos de desplazados colombianos han buscado refugio cruzando la porosa frontera. El gobierno panameño ha respondido con la creación de una fuerza policial fronteriza de 1.200 hombres y un plan de desarrollo integral de US\$ 88 millones. Sin embargo, a juicio de la periodista Bertha Thayer, la frontera panameña con Colombia sigue siendo absolutamente permeable e imposible de controlar. Los traficantes de drogas siguen usando el territorio panameño, y los lavadores de dinero, contrabandistas y

traficantes ilegales de armas también lo usan como base operativa.

Ecuador también se siente amenazado. Alberga actualmente a 350.000 ciudadanos colombianos, muchos de los cuales son inmigrantes ilegales. En opinión del Coronel Luis Hernández del Ejército ecuatoriano dicha presencia ilegal está relacionada con el aumento en las tasas de criminalidad, especialmente de asaltos bancarios. Los ataques a través de la frontera originados en Colombia han segado la vida de 20 soldados y Policías ecuatorianos. En respuesta a la violencia vecina Ecuador ha aumentado su presencia militar en la región selvática a lo largo de la frontera y las Fuerzas Militares ecuatorianas llevan a cabo operaciones conjuntas con comandantes militares colombianos de la zona. No obstante, no hay coordinación central, y el Coronel Hernández prevé más operaciones militares en la región fronteriza, así como un aumento en la inmigración ilegal de colombianos si las conversaciones de paz fracasan. Tal violencia en la frontera ha reemplazado el tema peruano como el primer reto de seguridad para el Ecuador.

México le teme a la “colombianización” de su propio proceso político, debido a la influencia de los narcotraficantes y a la reproducción de las formas políticas colombianas en sus propias fronteras. Atrapado entre países productores y consumidores, la función de México como área de transbordo ha creado presiones fuertemente negativas sobre su Estado y sus estructuras sociales, ya debilitados. Los sistemas de seguridad y justicia son especialmente vulnerables, con una decidida falta de continuidad en el liderazgo por parte de la Procuraduría General. De acuerdo con el Profesor Raúl Benítez de la Universidad Autónoma de México, 80% de los comandantes de Policía mexicanos están ligados a la

mafia. Las organizaciones criminales están uniendo fuerzas con miembros de la *mafia* rusa y los narcotraficantes colombianos, especialmente en la península de Yucatán. Esta difícil situación requiere de la colaboración internacional a niveles mucho mayores que los alcanzados hasta ahora, mientras los lazos existentes están debilitados por la falta de confianza. La paz en Colombia es esencial para enfrentar las amenazas que surgen del narcotráfico.

Venezuela también ha incurrido en altos costos originados en la crisis colombiana. Se ha visto obligada a absorber a cerca de 3 millones de inmigrantes colombianos y a combatir el narcotráfico, el secuestro, la extorsión, el soborno, el robo de vehículos, el contrabando, el abigeato y el hostigamiento a sus unidades militares en la frontera con Colombia. “El logro de la paz en Colombia es de una importancia crucial para Venezuela”, declaró el General retirado de la Fuerza Aérea Venezolana, Boris Saavedra. Las amenazas a la seguridad han obligado a Venezuela a aumentar notoriamente su presencia militar en las regiones fronterizas, poniendo incluso en riesgo la expansión del comercio y la inversión entre los dos países. El control por parte de la “narcoguerrilla” de segmentos del territorio colombiano tendría un serio impacto en las relaciones bilaterales. En su opinión, el problema de la narcoguerrilla “se está convirtiendo rápidamente en un problema de seguridad hemisférica porque afecta a todas las áreas de la sociedad”, razón por la que debe ser incluida en las agendas de los organismos internacionales, regionales y globales.

Los problemas de Colombia amenazan a los Estados Unidos de muchas formas. El impacto de la industria de la droga ha sido devastador para la sociedad

norteamericana. Las importaciones de 300 millones de toneladas anuales de cocaína, 70% proveniente de Colombia, han provocado 100.000 muertes y el gasto de US\$ 300.000 millones durante los últimos 10 años. Las importaciones de cocaína alimentan el hábito de 12 millones de usuarios de drogas - incluyendo 3,6 millones de adictos-, contribuyen a las 14.000 muertes anuales relacionadas con la droga y conllevan incalculables costos económicos en asistencia médica, seguridad pública y pérdida de productividad. Debido al aumento de los arrestos relacionados con las drogas, uno de cada 155 ciudadanos de los Estados Unidos está en prisión. Hay más ciudadanos norteamericanos tras las rejas que prestando servicio en las Fuerzas Armadas. El tráfico ilegal de drogas de Colombia constituye una amenaza a la seguridad nacional de los Estados Unidos, amén de que su violencia interna ha llevado al secuestro de varios ciudadanos estadounidenses. Los 25.000 ciudadanos estadounidenses que viven en Colombia sufren diversos riesgos debido a la situación interna. Económicamente, Colombia es un mercado importante para las exportaciones de Estados Unidos y el 41% de las exportaciones colombianas tienen como destino ese país. El comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos es 60% mayor que el que existe entre Estados Unidos y Chile, cuatro veces el comercio con la antigua Yugoslavia y 400 compañías de las 500 de la lista de Fortune operan en Colombia. Asimismo Estados Unidos es la fuente principal de inversión extranjera en Colombia. Desde la perspectiva estadounidense, el ambiente actual origina serias dudas acerca del futuro político y económico colombiano.

**UNA SERIE DE ASUNTOS PREOCUPANTES**

Los acuerdos implícitos sobre la gravedad de los retos para la democracia colombiana y la seguridad de los estados vecinos, no dejan ver la existencia de posiciones muy divergentes sobre una serie de asuntos. Los mayores desacuerdos se hicieron evidentes con respecto a la relación entre el tráfico de drogas y la violencia sistemática, el papel de las Fuerzas Armadas y la Policía en la lucha contra dicha violencia, el rol adecuado de los Estados Unidos, y los componentes y la mecánica del proceso de paz. Fiel al título de la conferencia, la “guerra ambigua”, la tarea de construir un consenso acerca de quién es el enemigo y de cuál es la estrategia adecuada para derrotarlo, es excesivamente compleja.

### **La relación entre el tráfico ilegal de drogas y la violencia sistemática**

Dos interpretaciones antagónicas surgieron alrededor de esta relación. Una sostiene que los narcotraficantes son los principales generadores de violencia; la otra postula que la violencia representa una respuesta al quiebre del consenso político y a prácticas sociales disfuncionales. El comandante de las Fuerzas Militares de Colombia, Fernando Tapias Stahelin, culpó rotundamente al narcotráfico. Explicó que el reconocimiento de este vínculo ha llevado a las Fuerzas Armadas a convertir la interrupción de este nexo en su principal objetivo militar. El director de la Policía Nacional de Colombia, General José Serrano, atribuye al narcotráfico el suministro de los recursos económicos que sirven a la guerrilla y a los paramilitares para sostener sus acciones violentas. Un exoficial colombiano respaldó esta opinión al señalar que el 70% del poder de combate de las FARC deriva del control de actividades del

narcotráfico. Así, los traficantes y las FARC, implícitamente, tienen intereses comunes en sostener el actual conflicto doméstico. En opinión de Rand Beers, Subsecretario de Estado para Asuntos Internacionales Relacionados con el Tráfico de Drogas y el Cumplimiento de la Ley, en los últimos años la unión entre narcotraficantes y guerrilla se ha hecho más evidente que nunca. Los comentarios del Profesor Marc Chernick, de la Universidad de Georgetown, también le brindaron algún respaldo a esta interpretación, cuando anotó que la violencia en Colombia ha cambiado de naturaleza y de actores desde los años cuarenta. Aunque existen similitudes con períodos anteriores, la inserción de Colombia en la economía mundial del narcotráfico es una de las razones del degradamiento de la situación al atizar fuertemente el conflicto.

Otros plantearon dudas acerca del grado de dependencia entre narcotraficantes, y grupos guerrilleros y paramilitares. Una declaración del Ministro de Defensa de Colombia, Rodrigo Lloreda, en el sentido de que las FARC cobran a los narcotraficantes un impuesto de US\$ 500 millones de dólares al año, fue rebatida enseguida por un investigador que sostuvo que la cifra representa un estimado tentativo. Un representante de una organización no gubernamental declaró que no es clara la forma como la guerrilla cobra a los narcotraficantes. Marc Chernick sostuvo que “narcoguerrilla” es una denominación inexacta; en su opinión la guerrilla es fundamentalmente política, no esencialmente un cartel de la droga, utilizando actividades criminales para financiar la guerra y construir su Ejército. El Profesor Nazih Richani de la Universidad George Washington cuestionó aun más el grado de dependencia del narcotráfico por parte de

la guerrilla. Sostuvo que la presencia de las FARC en áreas bajo su control antecedió en décadas al cultivo de coca, y que dicha agrupación recibe menos del 40% de su ingreso del narcotráfico. Explicó que la guerrilla ha ampliado exitosamente su poder desde la década del ochenta concentrándose en “terratenientes, ganaderos, burguesías comerciales y multinacionales”, además de cobrar impuestos a los cultivadores de coca. Entre 1991 y 1995 aumentaron su presencia en los municipios del país a un 44%, alcanzando una presencia en casi la mitad de los 1094 municipios de Colombia. De manera similar, Daniel García-Peña, del Woodrow Wilson Center, sostuvo que si bien la guerrilla cobra impuestos al tráfico de drogas, no son narcotraficantes. Afirmó que el narcotráfico es un fenómeno que involucra a múltiples actores alimentando empresas en todo el país, tanto violentas como aparentemente legítimas. Aunque hay una “atormentada historia” de vínculos entre narcotraficantes y paramilitares, David Spencer de la Universidad George Washington sostuvo que el grado de dependencia de los actuales paramilitares con respecto al tráfico de drogas no es claro. Debido a que la conferencia no exploró el tema del narcotráfico como una entidad aparte, no surgió ninguna imagen clara sobre cuánto dependen los narcotraficantes de la guerrilla, los paramilitares u otros medios armados.

Surgieron dudas adicionales acerca de si los grupos guerrilleros por sí mismos, independientemente de su grado de vinculación con el narcotráfico, son los principales responsables del estado de violencia en Colombia. Un exembajador de Estados Unidos atribuyó a los insurgentes la responsabilidad del 23% de los asesinatos y 50% de los secuestros. El Profesor Francisco Thoumi de la

Universidad de los Andes restó responsabilidad a las guerrillas, al observar que sólo del 10 a 15 por ciento de las muertes pueden explicarse por la violencia política, mientras el resto son “de orden social”. Sobre este argumento planteó que es la debilidad del Estado la que explica el crecimiento del tráfico de drogas. Esta industria no se explica por fuerzas económicas, dado que la mayoría de los países que podrían producir drogas como India, Tailandia o Indonesia, eligieron no hacerlo. Más bien, su crecimiento se debe a diversos factores: la debilidad del Estado, derivada de un sistema político fragmentado, patrimonial y clientelista; el nivel de impunidad comparado con los posibles beneficios; y el desplome general de los controles sociales. Esto último incluye la falta de consenso acerca de los derechos de propiedad que hace del secuestro una simple transferencia de fondos. Los colombianos siguen en la búsqueda de “El Dorado”, iniciada durante la Conquista española, y emplean sistemáticamente la corrupción mediante sobornos para facilitar sus actividades ilícitas. Corrupción y drogas han generado un proceso interactivo en el que la industria de las drogas se ha convertido en un catalizador de la corrupción, afectando el sistema político de formas nunca antes vistas. Eduardo Pizarro, de la Universidad Nacional de Colombia, respaldó en general estas observaciones, al sostener que el Estado colombiano ha sufrido un colapso parcial desde 1989, marcado por la pérdida del monopolio sobre la violencia legítima frente a altos índices de criminalidad e impunidad, por la falta de presencia estatal en muchas regiones, y por el peso de dos guerras, una contra la guerrilla y otra contra el narcotráfico.

### **El papel de las Fuerzas Armadas y la Policía en la lucha contra la violencia**

Igualmente divergentes fueron las opiniones sobre el papel de las Fuerzas Armadas y la Policía en el mantenimiento de la democracia mediante la lucha contra la violencia. Representantes militares y policiales colombianos defendieron enfáticamente las medidas recientemente tomadas con el fin de desarrollar una estrategia efectiva en la lucha contra narcotraficantes, guerrillas y grupos paramilitares. Entretanto otros asistentes fueron fuertemente críticos del Ejército y la Policía, al sostener que éstos respaldan tácitamente a los grupos paramilitares y atacan equivocadamente a campesinos cultivadores de coca, al tiempo que ignoran a los verdaderos traficantes que viven en las ciudades.

En opinión del Ejército colombiano las confrontaciones de los últimos diez años han llevado a la nación al borde de una guerra civil y de un desastre ecológico. Aunque unidades del Ejército y la Policía han matado a más de 700 paramilitares y guerrilleros, y han capturado a otros 29.755, la actividad insurgente está provocando una pérdida anual de US\$ 1.000 millones en ingresos por petróleo, la participación paramilitar ha aumentado, y la región del Putumayo ha caído bajo el control de la guerrilla. Las Fuerzas Armadas y de Policía sufrieron más de 600 bajas en las confrontaciones del último año. Los países vecinos están permitiendo que los narcotraficantes laven dinero, y el actual Estado de derecho (en oposición a un Estado de emergencia) es más apropiado para una nación en paz que para una involucrada en una lucha con varios grupos subversivos. Mientras tanto, las Fuerzas Armadas han estado sometidas a críticas injustificadas contra el sistema de justicia militar.

No obstante, en su opinión, las Fuerzas Armadas han registrado progresos en el control de los paramilitares y en la reducción de los ingresos de las FARC, respetando a la vez los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Las Fuerzas Armadas han adoptado una postura ofensiva y están combatiendo a los paramilitares. Han matado recientemente a 35 de sus miembros y han puesto a órdenes de la justicia a otros 230. David Spencer compartió la perspectiva militar sobre este asunto, señalando que las acciones del Ejército y la Policía han hecho daño a los paramilitares. Aunque posiblemente hayan existido en el pasado vínculos personales entre algunos oficiales del Ejército y los paramilitares a nivel de comandantes de brigada, oficiales que no han participado de tales vínculos han sido acusados formalmente. Los paramilitares han adquirido fuerza no por la asistencia estatal, sino porque son efectivos en el control del delito menor y en el restablecimiento del orden, ganando así apoyo de grandes terratenientes, pescadores, ganaderos, narcotraficantes y otros sectores que se sentían víctimas de la guerrilla. La acción del Ejército también hizo que los ingresos de las FARC disminuyeran en varios millones de dólares en 1997. Las Fuerzas Armadas han puesto en operación a 115 oficiales de Derechos Humanos y han trasladado entre 300 y 400 casos de los tribunales militares a la justicia civil, lo que ha llevado a 57 sentencias que pesan sobre sus miembros. De acuerdo con el comandante de las Fuerzas Armadas colombianas, de sus 230.000 integrantes ninguno tiene vínculos con escuadrones de la muerte, y las evaluaciones del desempeño de las Fuerzas Armadas respecto a los Derechos Humanos deberían basarse en información actual, y no en incidentes históricos.

Estratégicamente las Fuerzas Armadas están adoptando una actitud ofensiva, interrumpiendo los lazos entre narcotraficantes y violentos, combatiendo a todos los "generadores de violencia" al atacar a guerrillas y paramilitares con igual vigor, y fortaleciendo relaciones con la población civil al protegerlos y salvaguardar los recursos naturales del país. Están combatiendo el sistema de infraestructura de la guerrilla y complementando la acción de la Policía. La reestructuración en curso aumentará el entrenamiento y la modernización de las Fuerzas Armadas mediante el reemplazo de 15.000 a 35.000 soldados bachilleres —quienes no pueden, por ley, entrar en combate— por soldados profesionales. La Fuerza Aérea y la Marina colombianas también participan en la destrucción de la infraestructura de las drogas, y las Fuerzas Armadas como un todo están mejorando su movilidad, sus comunicaciones y sus capacidades de inteligencia, preparándose para la acción en caso de que fracase el proceso de paz. La creación de un batallón especial antinarcóticos complementará las actividades antidrogas de la Policía Nacional.

La Policía Nacional sigue comprometida en la fumigación de cultivos ilícitos, la destrucción de laboratorios para el procesamiento de drogas, la lucha contra el lavado de dinero, la destrucción de pistas aéreas clandestinas y el control de las cárceles donde están encerrados algunos de los capos. El Director de la Policía, General José Serrano, atribuye a sus fuerzas la fumigación de 60.000 hectáreas, la confiscación de 20.000 propiedades por un valor de US\$ 2.000 millones y la destrucción de grandes organizaciones narcotraficantes. Su fuerza se está preparando para utilizar 6 nuevos helicópteros Blackhawk autorizados por

el Congreso de los Estados Unidos a fin de acelerar la erradicación de cultivos de amapola.

Otros participantes en la conferencia se preguntaron si las Fuerzas Armadas de Colombia están utilizando medios efectivos y legítimos para alcanzar fines legítimos. Un académico civil de los Estados Unidos acusó a los militares colombianos de participación o aquiescencia en las actividades ilegales de los paramilitares. Otro acusó al Estado de complicidad con la violencia ilegal y sostuvo que continúan las violaciones a los Derechos Humanos por parte de oficiales militares; incluso algunos con prontuarios por violaciones a los Derechos Humanos aparentemente siguen en ejercicio. El director de la Oficina de Asuntos Andinos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Phillip Chicola, señaló que cambiar de una unidad a otra a altos oficiales a quienes se les han hecho estas acusaciones, es un remedio insuficiente y dificulta la colaboración. Un académico colombiano sugirió que las tácticas de las Fuerzas Armadas que toman como blanco a la población desde los helicópteros pueden ser contraproducentes, conducir a violaciones de los Derechos Humanos, y provocar un conflicto aun mayor. En su opinión, las violaciones a los Derechos Humanos deben ser monitoreadas de manera independiente, ya que los pasos dados para mejorar la situación son ambiguos y sus resultados inciertos. Abogó por la adopción de una política de Derechos Humanos que favorezca la paz, como por ejemplo, la creación de un mecanismo especial para la verdad y la justicia tal como ha ocurrido en otras naciones de la región. Sostuvo que sólo serán efectivos la confrontación con grupos paramilitares, la destitución de agentes del Estado involucrados en

violaciones a los Derechos Humanos, y el fin de la impunidad.

### **Un papel adecuado para los Estados Unidos**

Las discusiones sobre el rol de los Estados Unidos generaron múltiples observaciones, a menudo contradictorias. El anfitrión de la conferencia, el Comandante de la Escuela de Guerra, Mayor General Robert Scales, retó a los participantes a afinar la definición del tipo de ayuda estadounidense requerida por Colombia, llamando a la cautela por cuanto en ocasiones, señaló, la asistencia puede ser “contraproducente”. Varios miembros de la Comisión de Política Exterior de la administración Clinton enfatizaron en la actual lucha antinarcóticos, pero académicos, diplomáticos retirados y oficiales militares cuestionaron la lógica de tal política y sugirieron prioridades alternativas.

De acuerdo con Phillip Chicola, la lucha antinarcóticos es el “tema central y más difícil de nuestras relaciones bilaterales”. Esta opción se fundamenta aparentemente en razones prácticas y políticas. Thomas Umberg, de la Oficina de Política Nacional para el Control de las Drogas, afirmó que poner la lucha antinarcóticos en el centro de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia significa confrontar una amenaza a la seguridad nacional que emana de Colombia, y apoyar la estrategia antidrogas del presidente, especialmente en los objetivos cuatro y cinco que llaman a proteger las fronteras aérea, terrestre y marítima de los Estados Unidos y a quebrar las fuentes extranjeras y nacionales de abastecimiento de drogas. Rand Beers señaló que esta estrategia tiene cuatro objetivos principales con respecto a Colombia. Primero, aumento

de la capacidad de inteligencia del gobierno colombiano; segundo erradicación y desarrollo alternativo; tercero interdicción; y cuarto el fortalecimiento de los organismos militares y de Policía, así como de la administración de justicia. Según Umberg Estados Unidos reconoce la necesidad de que el gobierno colombiano recupere el control sobre las áreas de cultivo de coca.

Los Estados Unidos creen que pueden asistir de manera efectiva a las Fuerzas Militares y de Policía de Colombia, “centro de la solución”. La cantidad de recursos estadounidenses disponibles para Colombia ha aumentado significativamente en 1998 con la aprobación del fondo suplementario de emergencia, el cual debe permitir a Colombia un programa antinarcóticos más exitoso. En combinación con apropiaciones regulares, el total de la financiación norteamericana para el año fiscal en curso ha alcanzado casi los US\$ 300 millones y están programados 15 millones más para respaldar el desarrollo de cultivos alternativos durante los próximos 3 años. De acuerdo con Beers esta política representa un consenso dentro del gobierno norteamericano, que puede ser puesto en riesgo si los Estados Unidos tratan de asumir un papel contrainsurgente. No obstante, parece que Estados Unidos reconoce que los recursos suministrados para propósitos antinarcóticos son fungibles. En opinión de un miembro de la administración, si los esfuerzos antidrogas llevan a conflictos con los grupos guerrilleros, pues “que así sea”. Sin embargo, el Brigadier General del Ejército de los Estados Unidos del Comando Sur, James Parker, anotó que el entrenamiento para acciones antinarcóticos difiere del entrenamiento para la lucha contrainsurgente, porque el primero no

incluye entrenamiento en artillería, apoyo aéreo cercano u operaciones psicológicas.

En opinión de Chicola, la reciente visita del presidente Pastrana a los Estados Unidos abrió la puerta para ampliar las relaciones. Estados Unidos está dedicado a trabajar con el gobierno colombiano en múltiples temas dado que ya no hay necesidad de que se sienten en lados opuestos de la mesa. Sin embargo, el gobierno colombiano debe abordar de manera efectiva el largo prontuario de abusos a los Derechos Humanos de los que han sido acusados miembros de sus Fuerzas Militares. Además de la lucha antidrogas y de los asuntos de Derechos Humanos, otros temas incluyen el alivio humanitario, la reforma económica, el acceso a la inversión y al comercio, temas ambientales y muchas otras áreas. De acuerdo con Chicola ya se han registrado progresos en temas económicos y se ha establecido una comisión consultora de alto nivel, ratificando que la visita presidencial tuvo un éxito extraordinario. En su opinión, Colombia ha “dicho lo dicho”, y ahora necesita implementar sus planes (“caminar el camino”). Estados Unidos está preparado para cooperar en este proceso.

El presidente Clinton ha dejado en claro que la paz en Colombia es el principal objetivo de la política de los Estados Unidos. El logro de la paz haría que el esfuerzo antinarcóticos tuviera mucho más éxito, reduciría el “nivel de comodidad” de las FARC y mejoraría la capacidad de los Estados Unidos para comerciar e invertir. Sin embargo, Chicola sostuvo que el proceso de paz es “esencialmente una empresa colombiana”. Estados Unidos respalda el proceso, pero siente que la paz no debe llegar “a cualquier precio”. Desde el punto de vista estadounidense cualquier acuerdo de paz debe permitir la continuación de la lucha antidrogas, no

debe otorgar impunidad a narcotraficantes, no puede permitir la creación de un Estado dentro del Estado, ni descuidar las obligaciones internacionales de Colombia.

El foco de los Estados Unidos en la lucha antinarcóticos fue cuestionado por una variedad de participantes. El Profesor Caesar Sereseres de la Universidad de California en Irvine opinó que, a menos que los temas guerrilleros sean también abordados como una prioridad, la política antidrogas de Estados Unidos fallará. Instó a los Estados Unidos a “hacer las cosas como se debe” y a concentrarse en el campo de batalla de los prospectos de negociación. No hacerlo, dijo, es “totalmente desmoralizador” y “totalmente confuso” para los colombianos. Por su parte, Cynthia Arnson, del Woodrow Wilson Center, presentó una opinión totalmente contraria. Al tiempo que adhirió al juicio del gobierno norteamericano en el sentido de que no hay consenso para respaldar las actividades de contrainsurgencia en Colombia, criticó la política de Estados Unidos por tener objetivos contradictorios y por su énfasis en los asuntos de seguridad. Aplaudió el mayor relieve que el Departamento de Estado ha dado al tema de los Derechos Humanos y la extensión de las provisiones de la Enmienda Leahy. En su opinión, comentarios en el sentido de que “la crítica a los militares colombianos es injusta” dejan de lado el “principal fracaso de la política de Estados Unidos”, la ausencia de una política con respecto a los paramilitares. Abogó por un vigoroso movimiento contra los paramilitares debido a que representan una importante amenaza a la autoridad del Estado. Daniel García-Peña denunció que la política norteamericana en realidad favorece a la guerrilla al fumigar campesinos y que está “completamente errada”. Sostuvo

que los diferentes puntos de vista en el interior de los círculos políticos estadounidenses son contraproducentes, y que debería ponerse mayor énfasis en el logro de la paz. Michael Shifter, del Diálogo Interamericano, urgió a los Estados Unidos a prestar mayor atención a Colombia, a los niveles más altos.

Varios antiguos funcionarios del gobierno estadounidense también plantearon puntos de vista que difieren ampliamente de la administración. Un exfuncionario del Departamento de Estado, el embajador David Passage, denunció que la política norteamericana hacia Colombia muestra que Estados Unidos sigue “políticamente obsesionado y legislativamente paralizado por fantasmas de su pasado”. Declaró que Estados Unidos está impedido para entrenar a las fuerzas de Policía, salvo en un sector muy específico, debido a su incapacidad para superar el legado de Vietnam y el asesinato del consejero de seguridad de los Estados Unidos en Uruguay en 1971. Calificó de “ilógica e irracional” la falta de voluntad de Estados Unidos para entrenar a las Fuerzas Armadas, dada la necesidad que tiene Colombia de recuperar control sobre su territorio. Manifestó que los intereses nacionales norteamericanos corresponden a un gobierno colombiano “legítimo y democrático” que determine la propia política y destino de Colombia, ejerza control sobre todo su territorio, proteja los Derechos Humanos y las libertades civiles de todos sus ciudadanos, actúe de manera efectiva en contra de la corrupción y se comprometa en la eliminación del tráfico de drogas. Passage criticó el énfasis de Estados Unidos en el tema de las drogas por ser excesivamente estrecho y abogó por la asistencia norteamericana en entrenamiento y doctrina sencillas, en pequeñas operaciones conjuntas e inteligencia

operativa utilizable. Urgió también a la asistencia para un mejoramiento radical de las fuerzas de reacción rápida, así como a la ayuda en la creación de una fuerza aérea de choque, mejores provisiones logísticas, mejor capacidad de reparación y un mayor inventario de repuestos. En su opinión, tal apoyo de los Estados Unidos podría lograrse, a bajo costo, mediante el compromiso de recursos modestos y de un pequeño número de personas bien protegidas.

El general retirado del Ejército de los Estados Unidos, Frederick Woerner, hoy en la Universidad de Boston, demandó de la política norteamericana un énfasis prioritario a la promoción de la democracia y la reducción del flujo de drogas respaldada con el suministro de algunos recursos. Recomendó un papel subordinado de los Estados Unidos, centrado en la planeación, las comunicaciones, la inteligencia y movilidad, que al mismo tiempo se erija como un "defensor inflexible" de los Derechos Humanos. El embajador retirado de Estados Unidos, Edwin G. Corr, que hoy trabaja en la Universidad de Oklahoma, calificó como un error la anterior decisión norteamericana de descertificar a Colombia porque dicha decisión no reconoce los sacrificios del país. Sostuvo que las múltiples fuentes de apropiaciones estadounidenses para actividades externas con frecuencia llevan a una asesoría contradictoria y engorrosa en el trazado de políticas, manifestando que los Estados Unidos deben estar en capacidad de asistir a la Policía colombiana observando las leyes al pie de la letra.

### **Los componentes y la mecánica del proceso de paz**

Aun más divergentes resultaron los puntos de vista acerca de cómo lograr la

paz en Colombia. Diversos ponentes comentaron que la situación debería ser analizada desde una perspectiva claramente comparativa, con un importante componente militar, haciendo acopio de las experiencias de Vietnam y El Salvador. Otros abogaron por la importancia de adelantar reformas en Colombia como factor clave del éxito de las negociaciones. Hubo también importantes diferencias con respecto a la participación de las fuerzas paramilitares en el proceso de paz.

Caesar Sereseres demandó mayor atención sobre las implicaciones políticas del campo de batalla. Expresó su convicción de que "lo que sucede en el campo de batalla es importante", pues establece el contexto estimulante o desestimulante de una negociación seria. Manifestó que, históricamente, la mayoría de los conflictos terminaron en el campo de batalla y resaltó tres factores componentes de un patrón de éxito. A partir de las experiencias de Tailandia, Filipinas y Centroamérica en los ochenta subrayó la importancia de la existencia de un plan de campaña nacional que indique que las autoridades civiles han asumido la responsabilidad por el éxito o el fracaso de las Fuerzas Militares en el campo de batalla; el reconocimiento de que la contrainsurgencia no es una solución barata sino que exige compromisos financieros y políticos, incluyendo la movilización del gobierno y la población civil; y una reforma o reorganización interna de las Fuerzas Armadas para adecuarse a las circunstancias del campo de batalla. Este último factor siempre involucra una reorganización del Ejército y de su estructura de inteligencia, así como la creación de un comando de operaciones especiales y de fuerzas locales de defensa. Sostuvo que la experiencia muestra la necesidad de que los Ejércitos lleven a cabo rigurosas

autocríticas, de separar a la guerrilla de la población, de vincular el campo de batalla al proceso de negociación, de hacer de la infraestructura de la guerrilla el blanco principal, y de desgastarla lo suficiente de modo que el gobierno quede en buena posición de negociación. Las guerrillas colombianas, en su opinión, están dedicadas a mantener un *statu quo* que les permite operar un negocio de US\$ 1000 millones de dólares, en zonas de tolerancia tras un "escudo democrático". Para ellas, la victoria total significaría, irónicamente, la derrota. Sus comentarios fueron parcialmente respaldados por el General Fred Woerner, quien ha analizado el tema de la guerrilla colombiana desde 1962. Woerner no ve posibilidades de derrotarla y no ve por qué negociar si las Fuerzas Armadas están dispuestas a cesar las operaciones en su contra. El exembajador David Passage coincidió. En la situación actual, no cree que haya "nada que respalde la esperanza en el éxito del proceso de paz, con respecto a unos objetivos mínimos por parte de Colombia".

Las aseveraciones de Sereseres fueron cuestionadas por otros que piensan que la solución militar ya ha sido ensayada mostrando su ineficacia, o que ponen menos énfasis en los factores militares (a pesar de que Sereseres sostiene que no propuso una solución militar). Daniel García-Peña señaló que en Colombia el gasto militar es mayor que el promedio de América Latina, y que fortalecer aun más las Fuerzas Militares no puede ser la solución, especialmente porque dejaría sin respuesta la cuestión paramilitar. Al manifestar su desacuerdo con Sereseres declaró que la guerrilla está tratando de derrocar al Estado y no "pierde si gana"; tampoco abandonaría sus objetivos, incluso en caso de estar seriamente debilitada. Sostuvo que la guerrilla quiere paz, pero en sus términos. La necesidad

apremiante, en su opinión, es "poner en la mesa temas de naturaleza social y política que llevaron al alzamiento". Cynthia Arnson restó importancia a la situación militar en la resolución del conflicto en El Salvador. Sostuvo que las condiciones podían cambiar, no sólo como respuesta al estímulo militar sino también en función de los cambios en las agendas y en las percepciones de los combatientes. El Ministro colombiano de Defensa Rodrigo Lloreda, indicó que aún existe un amplio respaldo político para un acuerdo de paz. Señaló que entre un 60 y un 70% de los ciudadanos colombianos están a favor de las negociaciones y que se ha preparado un "Plan Colombia" por US\$ 800 millones financiado por contribuciones de los contribuyentes más pudientes durante 2 años.

Marc Chernick también manifestó que el conflicto no es "ganable" por medios militares pues se ha llegado a un punto muerto. El Estado no puede derrotar a las guerrillas y éstas al Estado. A su juicio, la única solución yace en un acuerdo negociado basado en una agenda amplia que iría más allá del desarme y la reincorporación, para poner en discusión grandes reformas políticas que no serían posibles por otros medios. También ve la necesidad de mediación y asistencia financiera por parte de la comunidad internacional dado que la "paz será costosa". Los asuntos centrales para la guerra y la paz, en su opinión, son las reformas que amplíen el proceso democrático, preserven el acceso al poder político de los exguerrilleros, resuelvan las disputas por la tierra y aborden la falta de presencia estatal en muchas áreas nunca integradas al Estado. Sugirió que el proceso de paz podría ser utilizado para lograr control sobre el tráfico de drogas si se pone sobre la mesa de negociaciones el tema de los cultivos ilícitos, dado que el conflicto continuo pone en riesgo el éxito

del desarrollo alternativo. Son también esenciales para el proceso el desmantelamiento de los grupos paramilitares, la creación de confianza de la insurgencia hacia el gobierno y la garantía de seguridad de la guerrilla mediante la institucionalización de su poder político local. Con respecto al ELN urgió sobre el empleo de los ingresos del petróleo en la promoción de una reforma agraria y en la inversión en áreas rurales. En su opinión el asunto central es cómo reconstruir la nación colombiana en el contexto de la paz.

También fueron evidentes los desacuerdos acerca del rol de los paramilitares en el proceso. David Spencer anotó que ellos quieren el mismo reconocimiento que la guerrilla y están a favor de un acuerdo político nacionalmente aceptado, pese a que practican medidas criminales extremas para lograr sus objetivos. Aun más, no dejarán las armas antes de que la guerrilla lo haga. Concluyó que los paramilitares están aumentando su fuerza, representan una porción alienada de la sociedad y deben ser incluidos en el proceso de paz. Sin embargo, Daniel García-Peña cuestionó si era factible incluir a la guerrilla y a los paramilitares en las mismas negociaciones, sugiriendo que se explorara la posibilidad de un proceso paralelo que desarme y desmantele a los paramilitares. El Ministro de Defensa Lloreda señaló que sólo a tres representantes de las FARC se les había otorgado status legal que les permitiría participar en las negociaciones.

La reforma de las Fuerzas Armadas podría hacer parte del proceso de paz, observó Rafael Pardo, exministro de defensa de Colombia. Pardo rechazó la posibilidad de que tales reformas sirvan como "pago anticipado" para el proceso de paz dado que sería irresponsable intentar la reforma en medio del conflicto,

salvo para imprimirles mayor eficiencia en el combate. La reforma no debería estar guiada por el fin de la Guerra Fría o por la supuesta falta de conflictos en la región, por cuanto existen muchas fronteras terrestres y marítimas sin definir en la región caribe. Al fin del conflicto seguirían, irremediablemente, reducciones en el tamaño de las Fuerzas Armadas, lo mismo que la cuestión de cómo integrar fuerzas regulares e irregulares. Los esfuerzos que se hagan para resolver estas cuestiones podrían tomar elementos de varios ejemplos nacionales e internacionales. En el proceso la reforma podría reafirmar la naturaleza democrática de Colombia al separar lo militar de lo político. Las medidas específicas deberían incluir la revisión de la cláusula problemática que atribuye a los militares el ser "defensores del orden constitucional"; el nombramiento de comandantes militares por períodos fijos, en lugar de vincular su destino a ministros de defensa civiles que con frecuencia son reemplazados; y el examen detallado del tema de la promoción por méritos, un principio que debería mirarse cautelosamente porque puede introducir factores políticos en el proceso de promoción. Además, la reforma militar debería conservar la subordinación de las Fuerzas Armadas al ejecutivo y permitir la autonomía militar en asuntos militares internos como la promoción y los preceptos generales de estrategia militar. Finalmente, debería permitir que el Ejército siga definiéndose nacionalmente, en lugar de hacerlo por región o departamento. Las Fuerzas Armadas deberían estar en capacidad de conservar su estatus como institución que ocupa el segundo lugar en la confianza del pueblo colombiano. No obstante, Pardo señaló el dilema que surge de una legislación vigente que impide el uso de bachilleres en combate, lo que conlleva el riesgo de

crear un "Ejército de los pobres", no representativo de la nación colombiana.

## CONCLUSIÓN

Esta conferencia fue diseñada, en opinión de su anfitrión, el Mayor General Robert Scales, para ayudar a "comprender estratégicamente un país muy complejo". Pero sus resultados superan de lejos este objetivo. Se trataron temas complejos y profundos, las respuestas a las preguntas planteadas suscitaron ardorosas discusiones extendidas más allá del tiempo disponible fluyendo hacia pequeños grupos y reuniones sociales. Algunos comentaron que fue la conferencia más intensa a la que habían asistido en mucho tiempo. En opinión de un participante los organizadores del evento habían servido a cada invitado un "elefante de almuerzo", que había de ser consumido bocado a bocado. Aquellos que buscaban analizar la situación actual de Colombia quedaron bien servidos por la profundidad del conocimiento y el aliento de los juicios profesionales presentados. Los retos de tratar el caso colombiano, de "poder militar y guerra ambigua", se hicieron más claros que nunca.

**GUÍA PRÁCTICA DEL  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN COLOMBIA:  
CONTRIBUCIÓN PARA LA  
SOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

Orlando Fals Borda\*  
con la colaboración de Miguel Borja

Desde 1991, cuando quedó incorporado como Título XI de la Carta Constitucional, el Ordenamiento Territorial se ha considerado como uno de los problemas nacionales fundamentales que merece tratamiento prioritario.

Es cierto que no se ha logrado la aprobación de la respectiva ley orgánica (LOOT); pero sí se han expedido una media docena de leyes ordinarias relacionadas con el manejo del territorio que nos pueden enseñar, con la práctica, cómo podríamos movernos al ir observando y ponderando experiencias en tan delicadas materias como el régimen municipal, servicios domiciliarios, medio ambiente, áreas metropolitanas, gobierno interior y comunidades afrocolombianas. La última de estas leyes ordinarias, la 388 de 1997, obliga a los municipios a tener planes parciales de ordenamiento territorial (uso de la tierra) para los próximos diez años: revivió el tema general, en efecto, pero omitió admitir planes más amplios para combinar municipios a nivel de asociaciones, áreas metropolitanas o provincias, lo que era y sigue siendo más realista y económico. Todavía hay tiempo para corregir dicha ley y aprender de ella y de las otras mencionadas.

Que el problema de la organización y administración territorial está vivo y que

es de capital importancia, no sólo en las áreas rurales donde se han realizado batallas campales por el control de espacios sociogeográficos, sino también en las ciudades, se demuestra por la permanente atención que ha recibido desde 1991 en medios muy diversos. Sólo en los últimos meses se han registrado expresiones como las siguientes: el descubrimiento del caserío de Bajirá en el disputado corredor del Pacífico entre paramilitares y guerrilla, que no se sabe si pertenece al Chocó o a Antioquia (problema de indeterminación de límites y autoridades legales); los U´Wa que niegan el paso a técnicos de la petrolera Occidental por razones de dominio ancestral (problema de falta de normas sobre ETIS); el gobernador del Putumayo que declara la inviabilidad de su departamento a causa del conflicto y por razones fiscales (situación que se extiende a muchos otros departamentos); los costeños que realizan su Séptimo Foro exigiendo la Región Administrativa y de Planificación (RAP), paso hacia la Región Territorial plena (RET); 26 municipios encabezados por Rionegro que articulan campaña por una provincia autónoma, para no ser absorbidos a la fuerza por el Área Metropolitana de Medellín.

La dolorosa realidad del conflicto armado, especialmente en el campo, le da a este tema visos prácticos que no pueden anticiparse en discusiones formales, pero que ahora se destacan en todo su dramatismo. Por supuesto, no se pretende ignorar la problemática urbana, ya que ésta, además de lo político, asume también expresiones violentas y delincuenciales en barrios, calles y espacios definidos, además los fenómenos regionales afectan a las ciudades. Pero las significativas batallas a campo abierto o en pequeños poblados que se vienen registrando son pruebas de que elementos

---

\*Sociólogo. Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

como el control del territorio rural y la ocupación de asentamientos agropecuarios, mineros, silvícolas y campesinos en general, tienen sitio privilegiado en los diseños estratégicos y tácticos de los grupos enfrentados así como para la Fuerza Pública. La guerra civil colombiana parece que se está ganando o perdiendo en el campo, no en la ciudad, hecho extraño si recordamos que el país tiene ahora mayorías de población urbana.

Explicitar el punto de vista civil ante la descomposición general del país derivada del conflicto armado para presentar alternativas de solución y coadyuvar en la búsqueda de la paz, constituye un deber moral y político. Por eso hemos organizado y presentado nuestros puntos de vista en forma de una Guía, con el fin de que las propuestas y sus fundamentos sean accesibles a todos los interesados.

## **PARTE I. FUNDAMENTOS POLÍTICOS SOBRE EL PROBLEMA DEL TERRITORIO EN COLOMBIA**

### **1. Gobernabilidad y ordenamiento.**

Es necesario organizar bien los poderes públicos en función del territorio, espacio o circunscripción que les corresponda, porque en ello juega la gobernabilidad en sus diversos niveles, desde el local hasta el nacional, el uso del poder político, y el empleo correcto y eficiente de los recursos estatales que reciben las unidades territoriales. Para cimentar estos pasos debe servir el ordenamiento territorial, y por eso es aconsejable que se aplique de manera conjunta y simultánea con las políticas de descentralización fiscal, y no separadas o de forma sucesiva como de manera equivocada se han venido sugiriendo por algunos senadores, de allí los despilfarros que se han venido observando.

El *ordenamiento territorial*, en efecto, trata del manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente. En Colombia estos espacios sociogeográficos se definen como veredas o caseríos, corregimientos, municipios, áreas metropolitanas, distritos y departamentos, para conformar el ámbito unitario de la nación. De estos espacios, la Constitución de 1991 consagró como "entidades territoriales" a los municipios, los departamentos y los distritos, y añadió las provincias, las regiones y las entidades indígenas (ETIS). Abrió igualmente la puerta a una figura cercana: la comunidad ribereña afrocolombiana, y permitió impulsar las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas.

Todas las entidades constitucionales se establecen con cinco propósitos: gobernarse por autoridades propias; ejercer competencias; administrar recursos; establecer tributos; y participar en las rentas nacionales. Estas disposiciones hacen de Colombia una república unitaria, pero descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. En el campo, el ordenamiento territorial se relaciona primordialmente con actividades agropecuarias, la producción de alimentos y la explotación de recursos naturales y la biodiversidad, de allí lo vital de su consideración y la urgencia de buscar su gobernabilidad.

En resumen, la más amplia visión del ordenamiento territorial en Colombia incluye factores sociopolíticos, ambientales y administrativos. Estos tres factores merecen discutirse, en nuestro caso, junto con otros dos elementos: 1) la consideración del impacto nacional, regional y local que tiene el conflicto

armado; y 2) la explicitación del punto de vista de la sociedad civil en la búsqueda de la paz y del buen gobierno a través del ordenamiento del territorio.

En las circunstancias del conflicto armado y para llegar a su alivio o solución, la contribución principal del ordenamiento territorial es la de indicar cómo construir o reconstruir espacios sociogeográficos y administrativos bien determinados donde, como en los casos recientes de conversión de corregimientos en municipios, se siga expresando libremente la voluntad de la sociedad civil como poder autónomo o gobierno popular. Todos los grupos en armas, tanto los oficiales como los revolucionarios y los irregulares, deben respetar la voluntad popular así expresada. En otra forma se crean o continúan vacíos de poder que fuerzas irregulares, a veces delincuenciales, llenan con violencia. Esta última práctica es lo que hay que controlar antes de que se vuelva una mala tradición.

## **2. Límites y desintegración nacional.**

Existe la preocupación de que las políticas reordenadoras del espacio sociogeográfico puedan llevar a alguna desintegración nacional o, de otra forma, a una intensificación de nuestros conflictos internos. Esta es una preocupación válida, en especial si la relacionamos con límites actuales de municipios y departamentos y con circunscripciones electorales de las que depende el poder de terratenientes y de clases dominantes tradicionales. Casi no habrá ningún gran propietario o político profesional que acepte de buenas ganas algún ajuste de límites que lleve a la disminución de su poder personal territorial, lo cual explica en buena parte las resistencias del Congreso Nacional

para expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Sin embargo, un análisis histórico sereno de la cuestión demuestra que esos peligros personalistas y de clase social pueden sortearse con éxito, y que las explicables resistencias encontradas pueden vencerse sin arriesgar ninguna catástrofe. Los conflictos agudos pueden evitarse si se explican bien y se entienden con patriotismo, en especial por los políticos, las razones locales y generales de suficiente validez que justifican los ajustes territoriales. Así lo hizo el Presidente Rafael Reyes entre 1905 y 1908 al imponer con éxito el primer reordenamiento territorial del siglo en nuestro país. Sus medidas implicaron una conmoción nacional en un momento penoso y difícil de ajustes post-bélicos y de asimilación de la sensible pérdida de Panamá. Aquellos ajustes no sólo fueron aceptados en su momento, sino que de allí parte la vida administrativa de seis de los actuales departamentos.

De la misma manera, no creemos que ajustes equivalentes en las similares condiciones problemáticas de hoy, produzcan ahora ninguna balcanización, ni aún aquella que esperan los que ya creen ver síntomas de “tres Colombias”: una paramilitar al norte, otra guerrillera al sur y otra bipartidista al centro. Esto ya no es posible por razones económicas, sociales y culturales que más bien defienden la unidad, por encima de imposiciones guerreristas. Con grandes esfuerzos colectivos, Colombia ganó su lucha contra la topografía indómita que aislaba a sus regiones, y hoy es un país unitario de verdad. Las ocho regiones histórico-culturales que nos distinguen en el mundo, están integradas y dependen unas de otras para su progreso económico y bienestar social. Además, las actuales tendencias hacia la globalización mundial nos obligan a pensar en unidades

territoriales grandes que le hagan bien el juego a dichos macroprocesos sin perdernos, como sería precisamente con Regiones Territoriales plenas (RET).

Pero postular RET's funcionales y viables exige revisión de límites y ajustes en el poder local, y admitir accesiones y secesiones de territorios departamentales y municipales con el fin de dar bases firmes a la gobernabilidad y estabilidad necesarias, todo aquello que necesitamos para sobrevivir como nación moderna en el siglo que nace. Para ello se necesita de una alta dosis de generosidad y patriotismo de parte de las clases dirigentes, al adquirir conciencia de la gravedad de las situaciones creadas por el conflicto armado.

Para empezar, recordemos cómo es que hemos heredado los actuales límites departamentales y municipales: ellos no nacieron porque sí en el mapa oficial, y su trazo actual no les hace, por eso mismo, intocables o eternos. Se decidieron en circunstancias concretas en un momento dado por gente de carne y hueso, con intereses o ignorancias palpables. En efecto, los actuales límites son por regla general resultado de imposiciones verticales, autoritarias y a veces violentas, externas a los pueblos de base afectados, decisiones que a veces nos vienen desde hace siglos. Por ejemplo, el río Magdalena como límite divisor de departamentos fue decidido hacia 1550 en el Palacio de Aranjuez por el rey de España. (En el África Oriental, los trazos limítrofes entre Kenya y Tanzania fueron decididos según los caprichos de las reinas europeas; los inocentes Masai del Kilimanjaro sufrieron las consecuencias de la división). Los límites de provincias y Estados Soberanos del siglo XIX en nuestro país reflejaron intereses de caudillos de las diversas regiones que así lo determinaron arbitrariamente en la Convención de

Rionegro luego del triunfo de la revolución federalista de 1861. De esas decisiones elitistas persiste nada menos que el embrollo del sur de Bolívar, herencia de un vacío territorial que fuerzas no estatales han venido llenando. Los límites de Risaralda se deben a una puja inmisericorde de políticos caldenses que ante todo querían defender sus curules en el Congreso.

De esas inconscultas o incompetentes decisiones, muchas veces sin realizar los amojonamientos físicos necesarios, provienen los 19 conflictos interdepartamentales y 89 intermunicipales existentes según cuentas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en 1993. La existencia de estos conflictos sin que ellos generen movimientos armados por la definición o confrontación de límites es una muestra más de que los colombianos no nos matamos por cuestiones de límites internos. Igualmente, la conversión de 52 corregimientos en municipios, en los últimos cinco años --proceso positivo que ha permitido descentralizar recursos y fomentar autonomías locales -- se ha realizado partiendo los espacios municipales actuales y redistribuyendo poderes políticos sin que se hubieran ocasionado conflictos cruentos o motines contra las autoridades. Hubo casos de comprensible resistencia en antiguas cabeceras; pero la discusión colectiva y el diálogo, así como la presión desde las bases veredales, con nuevos líderes y movimientos cívicos, permitieron llegar a soluciones ordenadas y constructivas. Situaciones similares de reordenamientos territoriales pacíficos observamos en las reformas de Reyes a comienzos de siglo y en los cambios territoriales de mitad de siglo cuando se crearon nuevos departamentos. Es más, dichas transformaciones de geografía política y administrativa se realizaron como

estrategias para construir la paz. Del mismo modo, se puede observar que en procesos que podríamos denominar impropriadamente de “degradación territorial”, como el paso de un municipio a corregimiento e incluso a formar parte de una ciudad, el caso de los antiguos municipios de la Sabana, se han llevado a cabo sin que surjan actores armados dispuestos a luchar por un status territorial interno.

Todo esto parece demostrar que si se hace bien el proceso reordenador que seguimos necesitando, el pueblo colombiano raizal será capaz de asimilarlo sin mayores traumas. No le teme a la revisión de límites tanto como los viejos políticos, y sería a éstos a quienes habría que ilustrar. El Artículo 290 de la Carta, que consagra revisiones periódicas de límites, al aplicarse, puede en esta forma contribuir a la mejor distribución territorial, para fomentar el buen gobierno y cimentar la paz. Y así evitar la desintegración/descuartizamiento/ balcanización del país que algunos observadores exhibiendo un pesimismo antropológico marcado sobre los colombianos, creen advertir.

### **3. Metodología y procedimientos.**

Como vemos, no se puede esconder que la recomposición territorial del país implica una reorganización del poder político local y nacional; ajustes en las circunscripciones electorales; una redistribución de la riqueza producida a todo nivel; y la asunción de la autonomía de cada unidad territorial dentro del marco unitario de la nación. Es necesario desarrollar estos elementos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Con el fin de superar la actual guerra civil, a partir del reordenamiento territorial recomendamos proceder paso a paso desde las bases comunales locales

hacia arriba, es decir, a partir de las unidades de administración territorial básicas como veredas y corregimientos donde tiene lugar lo cotidiano, pasando a entidades más complejas y grandes como el Municipio, la Provincia y la Región, reconociendo vinculaciones económicas y sociales antiguas o nuevamente creadas por la diáspora campesina, la dinámica demográfica y por el conflicto armado mismo.

Estos procedimientos buscan la conformación de organismos e instituciones democráticas de participación popular universalmente acatadas en secciones donde se restablezcan niveles estables de presencia estatal y de gobernabilidad. Tales secciones se declaran sucesivamente como "zonas reordenadas" o "de paz", que se van extendiendo y afirmando unas con otras de manera acumulativa, dentro de un esquema general de paz, que analizamos más adelante.

Para proceder con eficacia en el proceso ordenador del territorio se requieren dos clases de disciplinas. En primer lugar, las sociogeográficas con el fin de determinar los límites reales de cada unidad territorial (que como hemos visto no son los que aparecen hoy en mapas oficiales), y las formas de organización del espacio según sus características y posibilidades, como lo quiere la Ley 388 de 1997, tareas que pueden realizarse por comisiones corográficas y otros técnicos mediante levantamientos cartográficos y encuestas. En segundo lugar, pueden emplearse las técnicas participativas (investigación-acción participativa--IAP) para incorporar a los diseños científicos y técnicos del trabajo los aportes de los ciudadanos idóneos de cada unidad, y otras informaciones culturales y sociales pertinentes.

#### 4. Pivotes y actores del reordenamiento por la paz.

Los pivotes principales del autonomismo unitario que consagra la Constitución son las Provincias (constituidas por Municipios afines) y las Regiones, no los Departamentos. El establecimiento de Provincias y Regiones como unidades territoriales será una contribución a la paz y al progreso porque articulan una visión macro ayudando a resolver problemas mayores que inciden en los conflictos, y que los Municipios y Departamentos solos son incapaces de resolver.

La realidad de Colombia como país de Regiones, Provincias, Territorios Indígenas y Afrocolombianos es ventajosa para el país. Es cierto que tener regiones no es fenómeno exclusivo de Colombia, ya que pueden registrarse en muchas otras naciones; pero en nuestro caso las regiones han ganado características históricas y culturales peculiares debidas a su inicial aislamiento, características que siguen pesando mucho en la realidad nacional, pero que fueron matizándose y enriqueciéndose con los conflictos internos, las comunicaciones modernas y las visiones nacionales elaboradas desde comienzos del siglo XX por diversos hombres de Estado e intelectuales.

La diversidad regional así producida y representada como elemento nacional es rica en lo cultural, económico y político, hasta el punto de que es posible concebir a Colombia como una combinación de Estados Regiones, conformando una *República Regional Unitaria*. Preferimos identificarnos con las Regiones unidas y no hablar de “federación”, de “federalismo” o de “confederación” a la manera de los cantones suizos, porque ésta es nuestra realidad, en lo que somos privilegiados. Por supuesto, el tema

merece tratamiento a fondo: aquí volvemos sobre ello al final de la Guía, para enfatizar búsquedas propias de forma estatal sin caer en los usuales modelos eurocéntricos que no nos han quedado bien.

Como queda dicho, para que reine la gobernabilidad y vuelvan la paz y el progreso a las unidades del territorio, es indispensable que se respeten las decisiones de los pobladores, esto es, a las organizaciones civiles que la dinámica del reordenamiento y otras fuerzas políticas se hubieran producido. Es el derecho a la vida, al trabajo y al futuro lo que queda en juego.

De esta regla se deduce que los principales actores del proceso reordenador serán los nuevos dirigentes cívicos e independientes que lo encabecen, nuevos por no estar envueltos con los intereses creados de los políticos tradicionales; pero que se mantendrán sintonizados con las bases populares de las que derivan su poder político y social. Sin movimientos sociales y políticos regionales y locales que se dirijan a estos objetivos, será difícil llegar a las metas propuestas. Reglas nuevas para este juego reordenador surgirán en cada sitio según las necesidades encontradas o descubiertas.

Para todo ello conviene conocer principios de democracia participativa y la filosofía de la participación popular, sin olvidar que en éstas cuentan también soluciones conocidas de representación colegiada. No es posible hoy el ejercicio de la democracia directa, al antiguo estilo ateniense, ya que será necesario delegar poderes y hacer fe en las capacidades de los dirigentes escogidos. Turnarlos y ensayar liderazgos colectivos puede resultar conveniente. Reconstruir concejos municipales y recolocar en sus sitios a los personeros de cada comunidad, con el respeto de las gentes,

es parte del proceso reordenador para la paz.

El respeto comunal debe incluir aquel de los grupos armados, oficiales e irregulares, que tienen presencia a nivel local. No es posible reconstruir la democracia con una espada de Damocles colgando sobre ella, creando situaciones de intimidación que desvirtúen la voluntad popular. Esta debe ser siempre libre de coacción. Y los grupos armados deberán respetar siempre el resultado de las decisiones de los pueblos, en la esperanza de que el proceso haya sido honesto y transparente, y encaminarse hacia el desarme.

En casos difíciles o persistentes de violencia armada, no queda otro camino que pedir o exigir la presencia coactiva externa, expresada en mecanismos de veeduría, seguimiento, control y justicia con poder suficiente para hacerse respetar y hacer respetar los acuerdos ciudadanos por todos los grupos armados.

## **PARTE I. SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES**

### **1. Guías para la reconstrucción de la gobernabilidad local**

*1. Registre síntomas de vacíos de poder.* Lo primero que puede observarse en las áreas de conflicto es la existencia de un vacío de poder político o ingobernabilidad, que se manifiesta de las siguientes maneras:

a) Desconocimiento de los límites actuales de las secciones político-administrativas (municipio, distrito y departamento). Este fenómeno es general en el territorio nacional, lo que convierte a los trazos fronterizos que aparecen en los mapas, como simples ficciones. Todo límite interno es hoy problemático debido a fallas de concepción y/o ejecución del amojonamiento, protocolos incompletos

sobre límites y errores de apreciación sobre el sentir de los ciudadanos afectados. Además rompen con la unidad socioeconómica y ecológica de los territorios. Ello invita a cuestionar el sistema ordenador nacional y a exigir el cumplimiento del Artículo 290 de la Constitución que permite la revisión periódica de límites y corregir el desorden existente.

b) Rechazo, supresión o sometimiento de autoridades legítimas en sus respectivas jurisdicciones. Es la máxima expresión del irrespeto a la sociedad civil y a la voluntad popular por parte de grupos armados.

c) Ignorancia de normas legales vigentes y formulación de normas alternas. Como mal generalizado en el país, viene a ser parte de los puntos anteriores. A veces se dictan normas locales, como la Ley del Llano de 1952, o se establecen consensos en "comunidades de paz" hasta ahora inestables.

d) Reemplazo de instituciones locales, regionales o nacionales por otras ad-hoc. Refleja la necesidad elemental de reglas para la convivencia, como para el orden público, la justicia, las relaciones familiares, los transportes y contactos con el exterior, reglas cuya aplicación es asumida por las fuerzas de ocupación armada.

e) Imposición de contribuciones, gramajes e impuestos. Es la forma especial de asegurar la sobrevivencia de las fuerzas de ocupación, por coerción de la población local o con su acuerdo.

*2. Determine los orígenes de los vacíos de poder.* El vacío de poder que se experimenta en estos sitios se origina, por regla general, en las operaciones que realizan tanto el Ejército Nacional como las guerrillas y los paramilitares. Todos hacen ocupaciones de hecho al crear unidades de control o de gobierno local a partir de secciones mínimas de territorio

como veredas, caseríos, corregimientos o resguardos. Someten o desplazan entonces a la población campesina respectiva.

En estos casos el vacío de poder se crea por la fuerza de las armas y se desconoce a la sociedad civil que queda sin la capacidad de defensa propia y sin la autonomía básica para trabajar y producir, transmitir la cultura, y reproducirse con el sosiego indispensable.

*3. Apele al poder primigenio del sector civil y articúlelo.* Resulta evidente que para reconstruir de manera estable la gobernabilidad local, como base de la regional y la nacional, tenemos que apelar a la fuente primigenia del poder que es el pueblo soberano. Se le considera constituyente primario de la sociedad y del Estado. Por lo tanto, se necesita reconocer, articular y hacer respetar la organización propia o autónoma de la sociedad civil que se expresa en movimientos sociales y en unidades vitales mínimas, empezando con la gente de carne y hueso que habita veredas, laderas, barrancos, o valles, el "pueblito viejo" desarmado que vive de su fuerza de trabajo.

No se trata del pueblo en armas que se ha levantado para luchar por ideales políticos, ni tampoco del pueblo armado en cooperativas de defensa. Se trata del pueblo productivo directo en sus respectivos contornos. Por tanto, en aquellos casos de vacío de poder estatal en que ha habido ocupación prolongada de unidades por actores armados que hubieran asumido funciones estatales ad-hoc, será conveniente inducir también la evolución del poder de las armas hacia el poder civil, como viene explicado. No es aceptable reordenar territorios bajo la espada de Damocles de la violencia, ni se puede reconstruir una democracia auténtica con intimidaciones. Los actores armados tendrán que acceder a

movimientos sociales o a otras formas del accionar político dentro del esquema general de paz acordado (punto 7).

*4. Tome en cuenta las necesidades fundamentales de los pueblos.* Resulta obvio, aunque se olvide con frecuencia, que son las necesidades y aspiraciones de estos pueblos de base, en su generalidad campesinos, las que hay que tomar en cuenta en la búsqueda de la gobernabilidad. Son las gentes que más han sufrido el conflicto en su cotidianidad e injustamente, en cuyas casas se ha asesinado, golpeado o abusado, de donde huyen como desplazados constituyéndose en víctimas de las políticas de liquidación humana que se han venido imponiendo desde los ámbitos del poder nacional e internacional.

De entre ellos se recluta el personal para las guerras, pero también allí está una juventud sin futuro que bien merece otro destino, no el de una sociedad cuyo tejido se desgarrará día por día.

*5. Reviva el altruismo tradicional.* Curioso que estas sufridas gentes del campo y la ciudad, con toda su pobreza y marginalidad, hayan conservado de manera natural una tradición no bélica, de cooperación, ayuda mutua y altruismo. Esta tradición viene de siglos atrás y puede tener raíces precolombinas. Conviene estimularla para volver a ganar niveles adecuados de estabilidad, progreso y paz.

Por ejemplo, es paradójico que sea en las zonas del sur de Bolívar donde se desarrollan las peores batallas del momento, siendo que ése era el paraíso lejano y tranquilo donde se refugiaban las familias de la depresión momposina que huían de las guerras civiles del siglo pasado cuyo teatro era el río Magdalena. Reconstruían de manera pacífica la sociedad violenta y la cultura guerrillera que así dejaban atrás. El aislamiento de palenques como Norosí y riberas como

San Pablo y Papayal aseguraba la comida, la alegría colectiva, y la creatividad cultural.

Esta tradición pacífica ancestral, que sobrevive en las bases rurales a pesar de la guerra, es la que habría que apoyar, como sociedad civil, para reconstruir la gobernabilidad en los niveles territoriales superiores.

6. *Anticipe y combata la resistencia de políticos enemigos del reordenamiento.* Es posible que los políticos locales con intereses en los mismos sitios se resistan a los ajustes territoriales, porque quedaría en entredicho su viejo poder. Para ello se necesita cierto realismo de parte de los políticos afectados, para que cedan y no se constituyan en obstáculo para la búsqueda de la paz con justicia que todos anhelamos.

7. *Establezca zonas reordenadas o de paz en unidades mínimas vitales.* En consecuencia de lo anterior, es positivo concentrar la atención inicial del proceso rector en la unidad mínima vital de territorio que es la vereda, el caserío, el corregimiento, la ladera o el resguardo, como viene dicho, para llegar a declararla zona reordenada o zona de paz. Siendo este punto muy importante para el argumento central de nuestra Guía, vamos a elaborarlo un poco más.

a) *Condiciones del esquema general de paz.* El esquema general de paz que podrá surgir de las entidades nacionales constituidas para el efecto, como el Consejo Nacional y la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil, hará bien en incluir o confirmar lo siguiente:

\* Un mecanismo de proscripción bélica total que incluya las armas, el reclutamiento forzado y el servicio militar obligatorio (lo que liberaría a la juventud de prácticas violentas tradicionales de iniciación), y el desmantelamiento de grupos paramilitares.

\* Un requerimiento por el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el respeto a la vida, a la independencia, al derecho de autodeterminación y la libre expresión de las poblaciones en sus respectivas unidades territoriales, por parte de todos los grupos armados así oficiales como insurgentes e irregulares. Ello significa reconocer el poder popular local como constituyente primario, en expresiones democráticas libremente ejecutadas tales como la elección de autoridades propias y la incorporación de personeros institucionales (jueces, maestros, sacerdotes, etc.).

\* Mecanismos para esclarecer y castigar crímenes de lesa humanidad y la reparación de los daños sufridos por víctimas.

\* Mecanismos de estímulo, veeduría, protección y control sobre el proceso rector, en especial sobre grupos armados, incluyendo los que ofrezcan instancias internacionales respetables como Naciones Unidas, OEA, Cruz Roja y organismos no gubernamentales.

b) *Condiciones derivadas de la situación local.* La declaración de zona reordenada o de paz podrá tomar en cuenta:

\* Los estragos sufridos por la respectiva unidad territorial, examinando con técnicas IAP los restos de la comunidad y los vestigios de organización social y liderazgo natural en cada sitio. Si se trata de desplazados, estudiar las condiciones de su localización original o de la nueva a que hayan accedido. En todos estos casos será necesario impedir la continuidad o extensión del latifundio y crear condiciones de uso de la tierra y de los recursos naturales más eficientes y vinculadas al mercado, como se está ensayando con zonas de reserva campesina en Caquetá y Bolívar y con adjudicaciones de tierras colectivas en el Atrato Medio.

\* Los nuevos límites creados por el desarrollo de los conflictos o por los procesos de cambio inducidos por nuevas vías de comunicación, por actividades económicas y de colonización, o por la nueva ocupación espacial. Para ello pueden emplearse técnicas de investigación sociogeográfica.

\* La elección o designación legítima de autoridades para la nueva circunscripción que hubiera surgido con la delimitación realizada.

### Reflexiones prácticas

La declaratoria de zona reordenada o de paz no es nueva. Se ha intentado en lugares como el Caguán (Caquetá), Cimitarra (Santander), Aguachica (Cesar) y San José de Apartadó (Urabá), donde la fórmula ha funcionado por períodos cortos. Pero funcionó, para enseñarnos que es una vía posible para llegar, de abajo hacia arriba, a la reconciliación nacional. Lleva a formas civiles diversas de resistencia a la guerra; estimula la recuperación de la dignidad colectiva; e induce a adoptar expresiones políticas autónomas de gobierno popular sin lastres del pasado.

¿Podríamos ensayar estas fórmulas en la "zona de despeje" de los municipios del Meta y Caquetá que se quiere organizar en el presente semestre? Parece que las posibilidades estarían dadas para comenzar allí un interesante proceso de consolidación de condiciones para la paz regional de manera continua y extensa, afianzando lo que se ganara durante el período de despeje.

De manera similar, son positivas las autorizaciones concedidas por el gobierno anterior a los gobernadores para establecer comisiones de convivencia, conciliación y paz con el fin de dialogar y hacer negociaciones parciales con

comandantes guerrilleros en cada sitio. Estas medidas van en la dirección correcta, y por eso sus resultados son satisfactorios hasta la fecha en 16 Departamentos que lo han practicado. Lo mismo ocurre con las gestiones locales y regionales de obispos y párrocos, como el Programa de Paz y Desarrollo del Magdalena Medio. Esta tendencia podría continuar sin fatiga para "desbogatizar la paz".

En los trabajos y campañas que con estos fines se organicen, conviene enfatizar que la paz va más allá del silenciamiento de las armas. Debe haber paz con justicia, lo que en el campo significa acceso democrático y equilibrado a la tierra productiva y a las riquezas generadas, en una reforma agraria real y profunda, porque hay que saldar una vieja y sangrienta deuda social. Vivir en paz en nuestras localidades significa vivir sin el terror ubicuo de la violencia como la hemos venido sufriendo, porque habrá por fin un profundo respeto a los derechos fundamentales.

La paz en el campo colombiano podrá llevar a una mejor convivencia en las ciudades campenizadas que la guerra ha fomentado. Sería posible retrotraer los nocivos efectos que el Plan Colombia de Currie y Pastrana (padre) ha tenido en la descomposición urbana para criar los "Rodrigos D" y "vendedoras de rosas" que hoy pululan sin norte ni sentido. El retorno a la tierra en las modalidades indicadas atrás puede brindar buena parte de este futuro, si se hace la reforma agraria real y profunda mencionada, y si se impide la interferencia de los grupos armados en los territorios concedidos, como ocurre hoy en el Chocó.

## 2. GUÍAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD MUNICIPAL.

Una vez reconstruida la unidad mínima vital del territorio cual es la vereda o sitio, se puede más fácilmente reconstruir el municipio al que pertenece, y llegar a proclamar a éste también como zona de paz. Veamos algunas de las guías pertinentes.

1. *Determine los límites reales de la comunidad.* Partamos del hecho de que no existen límites actuales funcionando en ningún municipio o departamento del país. Se han roto o modificado por la fuerza de los procesos sociales, económicos y bélicos de la realidad que han tenido lugar en el campo desde hace medio siglo, por lo menos. Ninguna fuerza armada los reconoce (tampoco otras instituciones). La misma diáspora campesina producida por la necesidad de la supervivencia rompe los límites formales y hace correr la frontera agrícola cada vez más lejos, creando nuevos asentamientos desconocidos por los gobiernos y por los catastros. Por lo tanto, con el concurso popular, se buscará fusionar y modificar entidades territoriales y suprimir las que no son viables.

Las gentes del común saben por regla general donde principian y donde terminan funcionalmente las unidades a las que pertenecen. Son el resultado de la interacción social reconocida por los mismos habitantes en sus desplazamientos diarios, tareas y ocupaciones habituales. Las comunicaciones terrestres son fundamentales para conocer el polo de atracción de los caseríos o pueblos, tales como las cabeceras de municipios, que es criterio básico para determinar las áreas

de influencia y límites externos reales de los pueblos. Es necesario que las autoridades sepan bien donde comienzan y donde terminan sus comunidades reales, para gobernar con eficacia y seguridad.

Los límites reales no son difíciles de determinar si se apela a la memoria visual e histórica de las gentes y sus líderes naturales, quienes informarán al respecto. Los topógrafos no son necesarios en esta primera etapa, sólo después para tecnificar la tarea demarcatoria y fijar los mojones.

Los límites reales casi nunca son los mismos formales o político-administrativos, pero habrá de buscarse una eventual congruencia entre ellos. Son necesarios para conocer los componentes de todo Municipio o Departamento en su integridad funcional. Estas tareas se pueden adelantar con la geografía social y la IAP para buscar consensos y acuerdos de base que eviten celos, suspicacias y resistencias en los ajustes de las entidades.

2. *Reconozca que la falta de autoridades formales no significa anarquía.* En muchos de esos sitios ignotos e indeterminados gobierna la guerrilla. En otros existe una falta completa de autoridades, lo cual no significa ni anarquía ni desorden. Existen estructuras propias de liderazgo natural que conviene reconocer y acoger. Se aplican entre ellos las reglas latentes y manifiestas de la solidaridad social y ayuda mutua a las que ya hicimos referencia. Muchas veces se ha observado que han sido los agentes del Estado los que introducen allí la violencia, cuando se hacen presentes.

3. *Construya o reconstruya la estructura formal del municipio real.* Una vez conocidos los componentes reales del municipio, esto es, los caseríos o corregimientos en sus comunidades que se identifican con la respectiva cabecera, se puede proceder a construir o

reconstruir el Concejo municipal con personas idóneas, y a elegir alcalde y otras autoridades. Si se hace bien este trabajo con la IAP, se verá que habrá unidades territoriales que salgan de un municipio antiguo para anexarse a otro, porque así lo quieren los habitantes. Esto habrá de respetarse, en lo que se fomenta la satisfacción social y se crean nuevos canales de actividad económica y progreso general. Así se contribuye a la paz regional.

*4. Emplee la juventud y nuevas fuerzas en la reconstrucción municipal.* Por dentro o por fuera de las estructuras partidistas tradicionales, conviene que en estos esfuerzos de reconstrucción social y política intervengan las nuevas fuerzas de las comunidades, en especial los/las jóvenes. Habrá que formar con ellos y ellas una nueva y satisfactoria actitud de servicio al pueblo y de búsqueda del avance colectivo, creando el orgullo de pertenecer a su comunidad o a sus juntas comunales o Concejos. Se pueden emplear técnicas culturales y participativas con estos fines, y organizar movimientos sociales y cívicos diversos.

*5. Proclame al municipio como zona reordenada.* Sólo si se cumplen los requisitos anteriores de respeto por parte de los grupos armados a la voluntad de los vecinos --expresada en manifestaciones populares como elecciones, referendos y plebiscitos y en movimientos sociales en las unidades básicas ya descritas-- se podrá proclamar al municipio interesado como zona reordenada o de paz. En estos casos, distinto de formas conocidas de reinserción, se pueden estudiar formas abiertas de postulación y asimilación de guerrilleros como concejales, alcaldes, y otros funcionarios, o como miembros o impulsores de movimientos sociales y cívicos, como se ha hecho exitosamente en otros países con similares problemas.

*6. Ponga las bases para asociar municipios afines.* Los problemas contemporáneos de servicios (agua, energía, aseo, educación, salud, transporte, medio ambiente) no pueden resolverse sólo dentro del ámbito de los municipios tomados por separado. Desbordan sus límites. De allí que conviene poner bien las bases de Áreas Metropolitanas y Asociaciones de Municipios afines y vecinos. Las Asociaciones de Municipios se vienen extendiendo por todo el país desde los años 80 sin tomar en cuenta los límites de departamentos, en lo que hacen bien. Los municipios de las Áreas Metropolitanas sólo deben demostrar el fenómeno de la conurbación que les va ligando unos a otros y a un núcleo urbano principal.

Es bueno dar a conocer las legislaciones existentes al respecto para llevar a la conformación de Provincias, que son más estables que las Asociaciones como entidades territoriales constitucionales, a lo que nos referiremos más adelante.

*7. Trabaje simultáneamente la descentralización y el ordenamiento.* No separe estas dos políticas porque son hermanas siamesas. Los dineros del Estado deben tener receptáculos bien conformados como serían los municipios reconstruidos. Sólo así se evitan los despilfarros y la corrupción que han reinado.

*8. Organice ETIS y comunidades afrocolombianas ribereñas.* Según el tamaño que tengan, pueden organizarse entidades territoriales indígenas en el ámbito municipal, con base en las propuestas adelantadas por la Comisión Conjunta del Senado de la República y la Comisión de Ordenamiento Territorial en 1993, que contó con la participación indígena. Así se respeta su autonomía como naciones indígenas, sus

conocimientos y su identidad cultural, elementos intrínsecos de la paz nacional.

De la misma manera, conviene aplicar la Ley 70 de 1995 sobre comunidades afrocolombianas ribereñas, evitando los enfrentamientos a que ha llevado con grupos indígenas por causas discutibles. Estas formas de tenencia colectiva de la tierra son la mejor protección hasta ahora previstas contra los abusos de empresas madereras y mineras, en lo que debería fomentarse su alianza con ETIS cercanas o vecinas. Su reforzamiento impedirá las invasiones por grupos armados que les han afectado en los últimos meses de manera cruel e injusta; y permitirá defender a las comunidades negras de los megaproyectos destructivos que quieren desplazarlas y desocupar su hábitat, con fines de sobreexplotación de recursos y obtener el control geopolítico y económico de la Costa Pacífica.

### **PARTE III. SOBRE LA ESTRUCTURA DEL NUEVO ESTADO**

#### **1. Hacia las provincias.**

La Provincia, como coordinación de municipios afines que combinan proyectos, recursos y voluntad política, puede contribuir a la solución de conflictos al asegurar el buen gobierno en un nivel superior y más amplio de espacio territorial. Para crearla pueden darse los siguientes pasos.

*1. Determinación de afinidades y necesidades comunes de municipios cercanos.* Así como ocurren afinidades veredales para conformar municipios, también a otro nivel se crean afinidades, necesidades comunes y actividades compartidas entre municipios cercanos que hacen necesario estructurarlos como un Provincia autónoma y permanente. Las técnicas para definir estas tendencias

son las mismas recomendadas para los municipios (geografía social e IAP).

*2. Empleo de criterios de externalidad y escala.* Se descubrirá la ventaja de principios como los de externalidad y escala para plantear proyectos comunes de desarrollo económico y social que sólo serían viables si los municipios aúnan esfuerzos. El principio de externalidad se refiere a efectos que una entidad tenga sobre otras, por ejemplo, en aspectos ambientales como cuencas hidrográficas o en las que se trascienden los límites administrativos buscando entes mayores. El de escala se aplica por razones técnicas o de tamaño financiero que hacen aconsejable delegar del Municipio al Departamento, o de la Región a la Nación, proyectos provinciales o subnacionales.

*3. Intercambio de experiencias entre alcaldes y municipios afines.* Como se dijo atrás para las Asociaciones de Municipios, ninguno de éstos es capaz de resolver por separado sus problemas de servicios públicos, y menos aún los derivados del conflicto armado. Es necesario combinar los municipios, con lo cual tanto los alcaldes como los gobernadores departamentales ganan al asumir una amplia visión de gobernantes, la consideración expedita de los asuntos municipales que adquieren mayor presencia, voz y autoridad ante poderes externos, y el manejo eficiente de recursos.

*4. Conformación de Provincias plenas.* Es loable que las Asociaciones de Municipios coronen su gestión con la conformación de sus respectivas Provincias. Pero como el Artículo 321 de la Constitución impide combinar municipios de diferentes departamentos, se impone la necesidad de reformar dicho artículo y corregir así una imposición de última hora que ocurrió en la Asamblea Constituyente de 1991. Necesitamos

trabajar con Provincias plenas, no recortadas por los límites ficticios de los departamentos.

5. *Establecimiento de Círculos Electorales de Diputados.* Según el Artículo 299 de la Constitución, los Círculos para la elección de diputados equivalían a Provincias y servían para que en las Asambleas se alcanzara una representación equilibrada de todas las secciones de los departamentos. El Acto Legislativo No. 1 de 1996 los suprimió inconsultamente, pero cabe insistir en ello por su evidente conveniencia, y como una contribución a la paz regional. En esta forma las Provincias adquieren mayor justificación política, si se adelanta la campaña para reintroducir en el Artículo 299 el Inciso 2 que fue borrado.

No obstante, si se ajustan los Departamentos a la estructura provincial/regional, como se sugiere en la próxima sección, las actuales Asambleas podrían quedar redundantes y los Círculos Electorales de Diputados no serían ya necesarios. En estos casos, las Asambleas podrían fraccionarse dentro del territorio departamental para formar Consejos Provinciales constituidos por alcaldes o sus representantes. Saltan a la vista los ahorros al fisco departamental producidos por estas medidas.

6. *Promoción de la política provincial.* No se deben enfrentar gobernadores y alcaldes sobre estos asuntos, porque todos se benefician con la creación de Provincias, por las razones de servicio público, visión de Estado y economía de escala que se han enunciado.

Como lo veremos enseguida, es patriótico trabajar en este empeño por cuanto los Departamentos pueden asumir funciones de coordinación, supervisión y orientación de proyectos multiprovinciales de desarrollo económico y social, así como de gestión de proyectos macros del nivel regional o

supradepartamental que luego articulen y ejecuten las Regiones. En estas tareas grandes, las fuerzas insurgentes pueden hacer una sustancial contribución, porque también son un poder multiprovincial o regional.

## **2. La transición de departamento a región.**

No conviene suscitar celos ni enfrentamientos entre regionalistas y departamentalistas en lo que a la reconstrucción del Estado se refiere. Un mismo propósito patriótico y de progreso general debe cobijarnos, pensando siempre en lo que convenga mejor para los pueblos gobernados. Nuestra personal opinión es conocida: pensamos que los pivotes centrales de la nueva república son la Provincia y la Región jugando conjuntamente, y que los Departamentos actuales deben empezar a asumir una u otra función, o convertirse en una u otra.

La introducción histórica de los Departamentos no ha sido del todo feliz, ya que fue resultado de tendencias extranjerizantes no bien adaptadas a nuestras realidades, y de la imposición bélica por el triunfo de un partido político en el campo de batalla. Pero en cambio, los departamentos pueden ofrecer una excelente labor de coordinación regional, con cuya práctica podrán irse acomodando en el nuevo Estado. Siguen ahora algunas sugerencias para facilitar la transición del Departamento a la Región.

1. *Reconocimiento de la importancia táctica de Departamento.* Constitucionalmente, sin la aceptación de los gobernadores y asambleas, no se abren las puertas para crear Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) conformadas por dos o más departamentos. A menos que se reforme el Artículo 306 de la Carta, hay que trabajar con estas entidades en lo que

puede verse como un período de transición constructiva. Promover protocolos de intención para crear RAP's y obtener las autorizaciones de las asambleas son pasos necesarios.

Pero no conviene crear nuevos departamentos en estas circunstancias, entidades que al dividir los existentes sólo heredarían sus problemas de concepción y ejecución sin resolver a fondo las crisis existentes. Por ejemplo, un nuevo departamento en el sur de Bolívar no acerca las soluciones requeridas de gobernabilidad local o regional. Otras posibilidades merecen considerarse, como la provincialización y/o la anexión a entidades vecinas.

*2. Obtención del aporte político de los Departamentos.* La contribución de los departamentos a las RAP's es más del orden político y de competencias que de recursos financieros (éstos sólo suben al 14 por ciento de los gastos estatales), lo que quiere decir que diversas competencias actuales de los departamentos pueden delegarse y responsabilizar al gobierno central por la mayor porción de los gastos consiguientes.

*3. Refuerzo al papel coordinador de los Departamentos.* El proyecto de ley de las RAP's puede dar a los departamentos funciones de coordinación, supervisión y orientación de proyectos multiprovinciales de desarrollo económico y social, así como de proyectos macros del nivel regional o supradepartamental que serían articulados y ejecutados por las RAP's, basados en los criterios de externalidad y escala ya mencionados.

*4. Descentralización de funciones estatales específicas.* Por las razones antedichas, los departamentos y las RAP's deben asumir las estructuras, recursos y funciones regionales específicas de los Ministerios e Institutos Nacionales

Descentralizados (incluyendo la educación superior), dejando a los entes nacionales sólo con el papel orientador y fiscalizador que les corresponde. Esta medida, junto con la siguiente, aportaría, según estudios, alrededor de 4 billones de pesos a los departamentos y RAP's y 35 mil funcionarios actuantes.

*5. Paso de los CORPES a las RAP's.* El período de vida de los Consejos Regionales de Planeación Económica y Social (CORPES) ha terminado. No deben prorrogarse más, y su permanencia está creando tensiones y conflictos que complican la búsqueda de gobernabilidad. El paso siguiente es el establecimiento y organización de las RAP, como lo autoriza la Carta, con un mínimo de aparato administrativo. Para ello el concurso de los gobernadores es fundamental, como ya se dijo, con el fin de obtener la pronta expedición de dicha ley. En ésta debe prestarse atención a las relaciones entre los departamentos y las RAP's sobre competencias y recursos, y no dejarse llevar por la falsa idea de que se crea burocracia adicional. En la práctica, los gastos actuales de los CORPES no se agrandarían con el paso a las RAP's.

### **3. Hacia las regiones.**

La Región, como suma orgánica de departamentos que se encuentran en un mismo proyecto histórico de desarrollo económico y social en paz, mirando al siglo XXI y al mundo, es el segundo pivote central del nuevo Estado, además de la Provincia. Para llegar a construir la Región como Estado Región, hacemos las siguientes sugerencias.

*1. La RET es la meta.* Las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) deben ser una etapa corta para llegar a la meta de autonomía y poder regional que es la Región Territorial plena (RET), es

decir, el Estado Región. Para algunos, como los de la Costa Caribe, tres años pueden ser suficientes porque han adelantado campañas regionales con este fin. En otras partes habrá de considerar períodos adicionales mientras se aclimata mejor la idea. La ley de RAP debería por lo tanto facilitar este paso a RET y no complicarlo con demasiados requisitos y reglamentos. La RET asumiría todas las funciones autonómicas del Artículo 287 de la Carta.

2. *Creación de las Regiones.* En cuanto al número y localización de las Regiones, ello dependerá de la opinión pública y de la organización de las fuerzas políticas locales y regionales dispuestas a construir las RETs. Histórica, cultural y geográficamente se han determinado ocho Regiones por geógrafos y sociólogos a partir de estudios realizados desde 1903; una última propuesta de 1996 sugiere combinar departamentos siguiendo pautas constitucionales.

Pero es muy posible que nuevas Regiones se hayan ido creando espontáneamente, sin respetar a los departamentos, debido a la intensidad de los procesos sociales, políticos, económicos y bélicos que los colombianos hemos desatado en el presente siglo.

Pueden observarse manifestaciones de estas nuevas Regiones extradepartamentales en el Magdalena Medio, los Llanos Orientales (Arauca y Casanare), el Suroccidente con el Pacífico, y el Nororiente (Guajira y Cesar). En estos casos habrá que promover la reforma de los Artículos 306 y 307 de la carta para desligar la creación de las RETs de la existencia de departamentos. La provincialización puede facilitar este proceso de recomposición territorial.

Por otra parte, tomando en cuenta sus tamaños, en los Estados Regiones pueden

quedar orgánicamente incluidas las ETIS y las comunidades ribereñas afrocolombianas mayores.

3. *Función de la participación popular.* Como viene dicho, la conformación de una Región invita a la movilización popular. Según lo previsto, para hacerla se necesita no sólo una ley especial sino un plebiscito aprobatorio. Ello no es fácil. Por lo mismo, las autoridades y el sector civil de la población habrán de organizarse y actuar mancomunadamente en movimientos sociales y cívicos, colocando los medios de comunicación al servicio de esta causa. La IAP puede ayudar en la tarea. A los grupos insurgentes regionales corresponde apoyar políticamente la movilización popular en los territorios que controlan, y facilitar la transición del poder militar al poder civil. Y los intereses centralistas no deben interferir o impedir estos patrióticos procesos.

4. *Obtención de recursos.* Habrá de buscarse la presencia plena de las Regiones en instancias de poder como el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el Departamento Nacional de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, los Fondos de Inversión Regional (FIR), el FINDETER y el Fondo Nacional de Regalías. A este último fondo tienen acceso directo las Regiones, por disposición constitucional.

No es cierto que las Regiones, al constituirse, se conviertan en carga adicional para el fisco. Diversos estudios han demostrado que tienen un costo fiscal cero o neutro, porque racionalizan gastos ya existentes y no demandan nuevas erogaciones. Las posibilidades de aporte de recursos financieros a la Región resultan comparativamente inferiores a las que registra el nivel nacional. Con una simple fracción de los recursos nacionales existentes se abriría el camino para las Regiones.

5. *En busca del equilibrio regional.* Conviene respetar el principio del equilibrio regional tanto dentro de las Regiones como entre ellas y el país, para evitar la injusta acumulación de recursos y aportes en determinadas secciones (como las urbanas y más prósperas) olvidando las necesidades de las demás, y para combatir la malversación de los dineros públicos. En otra forma se juega con el peligro de separatismos como en el caso de Panamá y de amenazas o erupciones como las ocurridas en la Costa Caribe, el Cauca, Antioquia, Tumaco, Quibdó y Arauca. Por ejemplo, el llamado "Triángulo de Oro" (Cali, Medellín, Bogotá) todavía absorbe el 60 por ciento del gasto nacional.

El desarrollo regional bien concebido como contribución a la paz, se caracteriza por ser como de vasos comunicantes entre localidades. Esta regla incluye el cuidado de aplicarla igualmente dentro de las regiones y aún dentro de los municipios con los debidos controles del poder central, para que no ocurran monopolios odiosos, despilfarros y prevaricatos.

De la misma manera, podría pensarse en combinar departamentos ricos y pobres en una misma Región, pero buscando evitar la explotación que por regla general se ha venido haciendo, y controlando los enclaves extranjeros. Por ejemplo, debe observarse el caso del Chocó y lo que se ha bautizado como "la mejor esquina de América" con inclusión de Antioquia y Córdoba, porque puede ser fuente de grandes tensiones y conflictos regionales e internacionales y de depredación humana y ambiental. La vieja hacha paisa no puede simplemente reemplazarse por una motosierra, sino que ésta debe ir acompañada de una filosofía postmoderna para que la fría acumulación de capital quede subordinada a los derechos de los pueblos y a los factores humanos y culturales de toda una región,

principalmente los de las comunidades afrocolombianas del Pacífico.

La acumulación de regalías por un solo departamento, hasta por un solo municipio, es práctica irracional que no sólo demuestra egoísmo de los dirigentes y administradores, sino que abre puertas para el despilfarro y la corrupción, como se observó en Arauca. Los recursos naturales, que son nacionales y no departamentales o municipales, deben manejarse con los criterios más amplios posibles. Con ellos se conforma el Fondo Nacional de Regalías.

6. *Asunción de funciones centralizadas.* Por las razones ya expresadas, las Regiones deben asumir las estructuras, recursos y funciones de los ministerios e institutos nacionales, los parques nacionales y las Corporaciones Regionales de Desarrollo que la Ley 99 de 1993 colocó en el Ministerio del Medio Ambiente. Las entidades ministeriales y centrales deben asumir el papel de orientador y fiscalizador de dichas tareas con base en los códigos, buscando que se cumplan las disposiciones sobre equidad regional en la distribución de los recursos, como viene dicho.

Conviene igualmente buscar el ajuste de los límites jurisdiccionales de las Corporaciones mencionadas, para conformarse a los límites reales de las entidades territoriales como se argumentó atrás, o para respetar realidades ecológicas como nudos, sierras y depresiones cienagueras, descartando el artificio burocrático actual con que se duplican los fallidos límites departamentales.

7. *Reconocimiento de la autonomía de los Distritos.* Aún dentro de los límites de las Regiones, parece adecuado estudiar las formas de separar a los Distritos de los actuales departamentos y reconocerles su autonomía administrativa, política y

fiscal. Ello simplificaría y ordenaría mejor el manejo de la cosa pública y sería motivo de sosiego general, al evitar duplicaciones burocráticas como en los casos en que un distrito es, al mismo tiempo, capital de departamento y cabecera de municipio. Las capitales afectadas en esta forma podrían trasladarse a otras ciudades dentro del mismo departamento. Además, en el mismo sentido se podría pensar en flexibilizar el concepto de “sede de gobierno” para permitir rotaciones de la administración pública en diversos sitios de la misma entidad territorial.

De todos modos, no parece conveniente crear nuevos Distritos, a menos que por conurbación intensa crezcan las Áreas Metropolitanas, y acepten la conversión los Municipios afectados que desaparecerían.

8. *Ajuste por accesiones y secesiones de territorios.* Sería una gran contribución a la paz nacional y regional si los Estados Regionales facilitaran ajustes territoriales -- accesiones y secesiones-- de zonas en las que no existe la gobernabilidad o no hay sentido de identidad cultural regional, como en el caso de los sures de Bolívar, Cesar y Córdoba, donde las afinidades son con Antioquia y los Santanderes, o en Urabá donde las afinidades van con la Costa Caribe. Esta sugerencia se basa en las tesis anteriores sobre reconstrucción de límites funcionales de entes territoriales, y en la incidencia de procesos regionales espontáneos extradepartamentales.

#### **4. La república regional.**

Las guías prácticas, sugerencias y otras indicaciones que hemos presentado en las secciones anteriores han enfatizado la importancia de la autonomía administrativa en la definición y reconstrucción de las entidades

territoriales en Colombia como una contribución a la búsqueda de la paz y el progreso, en especial aquellas afectadas por el conflicto armado en niveles locales mínimos.

La regla de la autonomía no es nueva. Aparece en la Constitución al tiempo con otras dos: la del reconocimiento de la diversidad cultural y la del respeto a la unidad nacional. Con este complejo geopolítico puede concebirse un nuevo Estado en nuestro país, que es nuevo porque se aleja del modelo centralista de la Carta anterior. El modelo al que lleva es una modalidad moderna y propia que hemos identificado como *Regional Unitario*.

No se trata del federalismo del siglo XIX, con los estados soberanos y sus guerras internas con que nos asustan los críticos. Tampoco se trata de adaptaciones flexibles del federalismo clásico con sus ribetes extranjerizantes. Hoy las soberanías están desdibujadas por fuerzas económicas globales que imponen agendas impensadas, en las que el poder se desplaza de los gobiernos a las corporaciones. Se ha impuesto un mundo con peligros de dominio unipolar, homogeneidad cultural, desequilibrios sociales e injusticias económicas que es necesario corregir con aportes políticos, sociales y culturales en los que lo particular responde dialécticamente y críticamente a lo general. En este marco universal caben la regionalidad y la cultura, porque combinan precisamente elementos dinámicos de diversos niveles y contenidos que van de lo micro a lo macro, de lo local a lo nacional y a lo internacional, que rompen los esquemas globalizantes de la homogeneidad.

Dentro del sistema regionalista no puede haber posibilidades de fraccionamiento o balcanización a lo yugoslavo. Las guerras balcánicas tienen profundas raíces religiosas y étnicas que

por fortuna no ocurren acá, ni aún en las especiales situaciones del Pacífico. Aspiramos a que las polaridades políticas del pasado (hoy existen 67 movimientos legalmente inscritos) tampoco adquieran aquella diabólica dinámica de la primera violencia, cuando se crearon y bombardearon “republicuetas independientes”, y no pasen a contaminar las bases populares libres que quisieran vivir en paz, compartiendo recursos, conocimientos y realidades. Así puede verse en secciones castigadas por el terror paramilitar, como en el Pacífico.

Como lo sostuvimos al comienzo de la Guía, el temor de que nuestro conflicto interno esté llevando a la creación de tres Estados: uno paramilitar al norte, uno guerrillero al sur y otro tradicional bipartidista al centro, es un mito sin raigambre en la realidad. El país es hoy una entidad integrada muy distinta de la colección de regiones aisladas que imponía la topografía indómita del siglo XIX. Las comunicaciones entre nosotros han triunfado: somos ya una sola nación en la que necesitamos apoyarnos unos a otros para poder vivir bien y progresar con ventaja. En consecuencia, el reconocer lo inevitable de la unidad nacional en su diversidad debe ser factor positivo de acercamiento a la paz. Colombia se ha salvado como nación unitaria. Ahora corresponde conservar los sabores, sonidos y símbolos específicos de sus Regiones, como riqueza de todos para todos.

La unidad nacional nos permite gozar de la diversidad regional, cultural, histórica y ambiental que por fortuna nos distingue entre todos los países. La Región y la Provincia aparecen aquí como pivotes primordiales para construir el Estado nuevo desde aquellos diversos ángulos. Reconocerlas es parte de la búsqueda para resolver conflictos locales que hoy desbordan a municipios y

departamentos individuales como unidades que son incapaces de hacer frente a los problemas contemporáneos. No existe proyecto de desarrollo económico bien concebido que no busque la combinación espacial de aquellas entidades: lo macro es siempre provincial y regional. Allí se afianza la defensa nacional y el progreso local ante un mundo que cada vez se integra más.

Pero es en el desarrollo de la autonomía territorial donde radica la mayor esperanza de articulación del nuevo Estado. Respetarla y promoverla es el boleto del éxito de los gobiernos. Porque con ella se resuelven de raíz los problemas del conflicto, al llegar la idea autonómica a unidades básicas de población donde se trabaja y multiplica, es decir, donde se puede experimentar la vida en todo su esplendor, donde podrán dejarse atrás las pesadillas y horrores del pasado.

En el modelo de desarrollo económico y social con Estados Regiones la autonomía local que se necesita no puede imponerse desde arriba o desde fuera, sino que debe nacer con el poder popular o civil de cada entidad, comenzando con unidades mínimas. La autonomía se expresa entonces como conjuntos de decisiones aisladas que van superponiéndose en niveles cada vez mayores hasta culminar en la Nación. Tales decisiones pueden articularse en movimientos políticos, cívicos y sociales que se constituyen en actores principales del proceso ordenador y de paz, encabezados por nuevos líderes independientes y/o cívicos. Las decisiones de la estructura civil local y de los movimientos populares auténticos y participativos, son las que deben recibir el pleno acatamiento de los grupos armados, así los del Estado que serían sus agentes, como los de la insurgencia y los irregulares. Reiteramos que el respeto a

las decisiones democráticas y libres de la sociedad y sus movimientos es condición indispensable para la recuperación de la paz.

Articular estos hechos de abajo hacia arriba y estimular la unidad nacional de arriba hacia abajo, viene a ser así la función principal de los Estados Regionales que resultan del nuevo ordenamiento del territorio. Tal la contribución final de esta política desde el punto de vista del conflicto armado. El secreto del éxito radicarán en lo que se haga y se gane en los diversos niveles territoriales y en la defensa de lo ganado para irlo extendiendo y afianzando horizontal y verticalmente en todo el ámbito nacional.

Puede verse que estamos refiriéndonos a políticas amplias de participación popular como se han venido definiendo y difundiendo universalmente. Una reestructuración estatal moderna o postmoderna no puede imponerse vertical o autocráticamente como lo hicieron Caro y Núñez en 1886, y los límites resultantes deberán ser resultado de consultas de base, como las que se han efectuado sin ningunos incidentes a nivel municipal por los habitantes de corregimientos. Las propuestas elitistas que se han venido conociendo como las que reforman el tamaño del Congreso, o prohíben la reelección de parlamentarios o disminuyen los salarios de funcionarios, aunque interesantes, no son fruto de la discusión social y democrática. Por eso pueden verse como reformas cosméticas. Rafael Reyes --ya lo recordamos-- tuvo la inteligencia de hacer consultas cuando quiso reordenar el territorio nacional. Su ejemplo debe retomarse porque nuestro pueblo no es ignaro, y merece respeto su opinión independiente.

En desarrollo de la Constitución de 1991, Colombia puede proclamarse como República Regional Unitaria conformada por Estados Regionales sin que se produzca

ningún trauma, excepto por aquella resistencia creada por la inercia de los intereses centralistas y por políticos de la vieja estampa. Está claro que el gobierno central conservaría las funciones clásicas de representación internacional, justicia, defensa y control de políticas y recursos nacionales; y que los gobiernos regionales traducirían códigos y leyes a la realidad local.

¿Alcanzaremos a superar los obstáculos que en esta vía nos vienen tendiendo los enemigos de la paz? El ordenamiento territorial que aquí proponemos no tiene otro propósito que ayudar a resolver los problemas de esta transición necesaria. De allí nuestra insistencia en apelar a las bases de la población y a reforzar el papel de ésta como actor central de la historia.