

LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

COLOMBIA COMO ESPEJO INTERNACIONAL **121**

La paz esquivada

*Farid Samir Benavides y
Sandra Borda*

La diplomacia rebelde de las FARC-EP

Laura García Restrepo

La reincorporación colectiva de las FARC-EP

Liliana Zambrano Quintero

El *enfoque territorial* en el proceso
y el Acuerdo de Paz

*Eduardo Sánchez Iglesias y
Vicente Sánchez Jiménez*

Reconciliación y construcción de la paz territorial

Catalina Acosta Oidor et al.

El proceso de paz desde la perspectiva de género

Dhayana C. Fernández-

La «historia de éxito» colombiana
y los límites del discurso del *posconflicto*

*Matos y María N.
González-Martínez*

Reforma del sector de seguridad
y violencia directa no política

*Manuela Trindade Viana
Rafael Grasa*

Otros artículos

Relaciones internacionales latinoamericanas

Gerardo Caetano et al.

Militancia diaspórica: apoyo a las
«mujeres de confort» en Europa y EEUU

María del Pilar Álvarez

«Inmigración y asilo, en el centro de la arena política»

Anuario CIDOB de la Inmigración 2018 (nueva época)

Editado por:

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Con la colaboración de:



Obra Social "la Caixa"



Diputació
Barcelona

AMB : Àrea Metropolitana
de Barcelona



SECRETARIA
DE ESTADO
DE ASUNTOS EXTERIORES

**Joaquín Arango, Ramón Mahía,
David Moya y Elena Sánchez-Montijano (dir.)**

Además del tradicional análisis del estado y la evolución de la inmigración en España, la edición de 2018 de Anuario CIDOB de la Inmigración quiere destacar la instalación de la inmigración y el asilo en el centro de la arena política y social en Europa y en Estados Unidos. Ello ha llevado, entre otras cuestiones, a una hiperpolitización negativa del fenómeno en ambas regiones, precisamente dos de los mayores receptores de inmigración en el mundo y donde las fuerzas de extrema derecha y populistas –que hacen del rechazo a la inmigración su principal bandera– siguen ampliando sus apoyos. En la edición de este año, el Anuario también reflexiona sobre temas tan relevantes como la situación de los jóvenes de origen extranjero (segundas generaciones) o el efecto de la crisis económica sobre la integración de los inmigrantes en España.

Visite la web del

Anuario:

[http://www.raco.cat/
index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/index](http://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/index)

EDITA:

CIDOB

Elisabets, 12, 08001

Barcelona

www.cidob.org

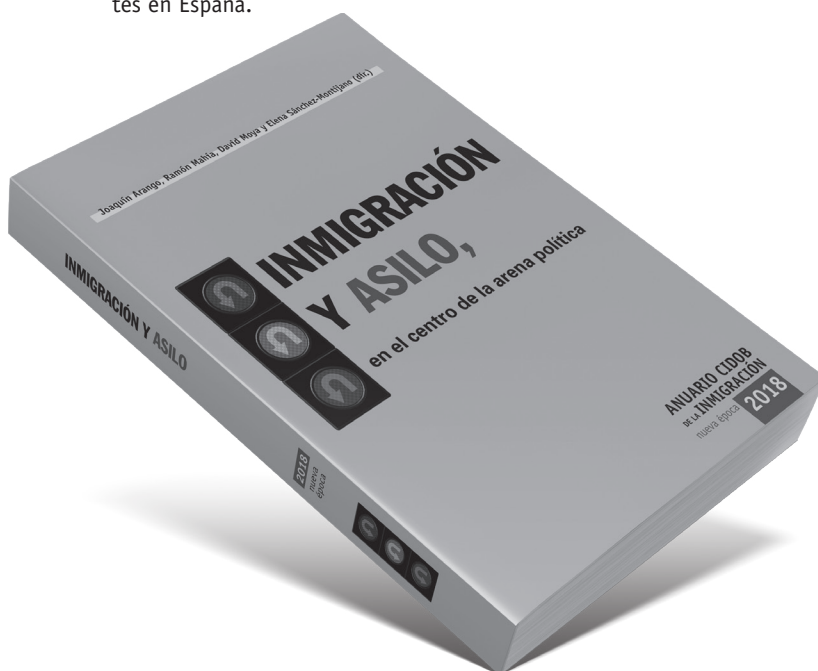
DISTRIBUYE:

Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis,

08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com



revista cídob d'
afers
internacionales

LA
CONSTRUCCIÓN
DE LA PAZ **121**
COLOMBIA COMO ESPEJO
INTERNACIONAL

Nueva época
Abril 2019

Farid Samir Benavides y Sandra Borda (coords.)

*Nuestro agradecimiento a Paula de Castro,
por su apoyo a este proyecto desde el principio.*

Director/Editor-in-chief: Pol Morillas
Editora/Managing Editor: Elisabet Mañé
Editora de sección/Section Editor: Isabel Verdet

Consejo editorial/Editorial Board:

Anna Ayuso (CIDOB), Oriol Costa (UAB), Robert Kissack (IBEI), Salvador Martí Puig (UdG), Alex Ruiz (UOC), Eduard Soler (CIDOB), Jordi Vaquer (OSIFE).

Consejo asesor/Advisory Board: Sergio Aguayo, El Colegio de México, A.C.; Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca; José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; Esther Barbé Izuel, Universitat Autònoma de Barcelona; Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alison Brysk, University of California, Santa Barbara; Miguel Ángel Centeno, Princeton University; Noe Cornago, Universidad del País Vasco; Rafael Fernández de Castro, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego; Caterina García Segura, Universitat Pompeu Fabra; Jean Grugel, University of Sheffield; Fernando Guirao, Universitat Pompeu Fabra; Daniel Innerarity, Instituto de Gobernanza Democrática (Globeance); Jacint Jordana, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Gemma Martín Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid; Diego Muro, University of St Andrews; Ludolfo Paramio, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid; Maria Regina Soares da Lima, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; Max Spoor, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; Juan Gabriel Tokatlian, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Fidel Tubino, Pontificia Universidad Católica del Perú; Pere Vilanova i Trias, Universitat de Barcelona.

CIDOB

Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar: 11€

Suscripción anual: España: 31€ (Europa: 39€) (Resto países: 44€)

Impresión: GRAFICAS 94

ISBN: 978-84-92511-68-6 • **ISSN:** 1133-6595 • **E-ISSN** 2013-035X

DOI: doi.org/10.24241/rcai

Dep. Legal: B. 17.645-1983

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L. Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona www.ed-bellaterra.com

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells

Revisión por expertos: Héctor Sánchez Margalef

Web y soporte técnico: Silvia Serrano

Suscripciones y envíos: Héctor Pérez


revista cidob d'
afers
internacionals

121
Nueva época
Abril 2019

ISSN: 1133-6595
ISBN: 978-84-92511-59-4
www.cidob.org

©CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'affers internacionals* es una publicación cultural/ académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:

Academic Search Complete-EBSCO
CAHRUS Plus+ (Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)
Dialnet (Portal de difusión de la producción científica hispana)
DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)
DOAJ (Directory of Open Access Journals)
DULCINEA (Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)
ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)
ESCI-Web of Science (Clarivate Analytics)
IPSA (International Political Science Abstracts)
ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades (CSIC)
Latindex (Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)
MIAR (Matriu d'informació per a l'Avaluació de Revistes)
PIO (Periodicals Index Online)
REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)
RESH (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)
Scopus
ULRICH'S (Global serials directory)

Indexada en:
Scopus®



Esta revista es miembro de:



Certificada por la FECYT:



Esta revista recibió una ayuda a la edición del Ministerio de Cultura y Deporte



Los artículos expresan las opiniones de los autores.

"Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra".

La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional

Farid Samir Benavides y Sandra Borda	7
Introducción: el Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP o la paz esquivo	
Laura García Restrepo	19
La diplomacia rebelde de las FARC-EP en el proceso de paz de Colombia	
Liliana Zambrano Quintero	45
La reincorporación colectiva de las FARC-EP: una apuesta estratégica en un entorno adverso	
Eduardo Sánchez Iglesias y Vicente Sánchez Jiménez	67
El <i>enfoque territorial</i> en el proceso y el Acuerdo de Paz colombianos	
Catalina Acosta Oidor, Cristhian Uribe Mendoza, Johanna Amaya Panche, Alexander Idrobo Velazco, Felipe Aliaga Sáez y Diego Alejandro Ballén Velásquez	91
Reconciliación y construcción de la paz territorial en Colombia: el caso de la comunidad nasa	
Dhayana Carolina Fernández Matos y María Nohemí González-Martínez	113
<i>La paz sin las mujeres ¡No va!</i> El proceso de paz colombiano desde la perspectiva de género	
Manuela Trindade Viana	135
Reorganizando la violencia: la «historia de éxito» colombiana y los límites del discurso del <i>posconflicto</i>	
Rafael Grasa	157
Construir paz en Colombia: reforma del sector de seguridad y violencia directa no política	

Otros artículos

Gerardo Caetano, Camilo López Burian y Carlos Luján	181
Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas	
María del Pilar Álvarez	209
Militancia diaspórica: el ciclo de acción colectiva de apoyo a las «mujeres de confort» en Europa y EEUU (2015-2016)	

Reseñas de libros (temas)

Sandra Borda	233
¿Qué se negoció y por qué se negoció el final del conflicto armado en Colombia?	
Farid Samir Benavides	235
El surgimiento de <i>La Violencia</i> y el olvido de la paz	
Farid Samir Benavides	238
La ley de los metales y la lucha por la defensa de los derechos humanos en Colombia	
Alfredo Crespo Alcázar	240
El terrorismo yihadista: un final aún no contemplado	
Jordi Moreras	245
De ortodoxias y heterodoxias: entre la <i>sharia</i> y la <i>yihad</i>	
Fabio Sánchez	247
Tras las pistas del régimen oculto del terrorismo internacional	

La cultura pasa por aquí



arce

ASOCIACIÓN
DE **REVISTAS**
CULTURALES
DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3 - 2º Izquierda. 28010 Madrid | Tel.: 91 308 60 66 | Fax: 91 310 55 07 | E-mail: info@arce.es | www.arce.es

www.revistasculturales.com | www.quioscocultural.com



App «ARCE» disponible para iPhone/iPad y dispositivos Android

CONTENTS

Peacebuilding: Colombia as an international mirror

Farid Samir Benavides and Sandra Borda	7
Introduction: The peace agreement between the Colombian government and the FARC-EP, or the elusive peace	
Laura García Restrepo	19
The FARC-EP's rebel diplomacy in the Colombian peace process	
Liliana Zambrano Quintero	45
The collective reincorporation of the FARC-EP: a strategic bet in an adverse environment	
Eduardo Sánchez Iglesias and Vicente Sánchez Jiménez	67
The territorial approach in the Colombian peace process and Agreement	
Catalina Acosta Oidor, Cristhian Uribe Mendoza, Johanna Amaya Panche, Alexander Idrobo Velazco, Felipe Aliaga Sáez and Diego Alejandro Ballén Velásquez	91
Reconciliation and the territorial peacebuilding in Colombia: the case of the Nasa community	
Dhayana Carolina Fernández Matos and María Nohemí González-Martínez	113
<i>Peace without women does not go!</i> The Colombian peace process from a gender perspective	
Manuela Trindade Viana	135
Reorganising violence: the Colombian "success story" and the limits of the <i>postconflict</i> discourse	
Rafael Grasa	157
Peacebuilding in Colombia: security sector reform and non-political direct violence	

Other articles

Gerardo Caetano, Camilo López Burian and Carlos Luján	181
Leadership and regionalisms: the future of Latin American international relations	
María del Pilar Álvarez	209
Diaspora activism: the cycle of collective action of the "comfort women" advocacy movement (2015-2016)	

Book reviews (subjects)

Sandra Borda	233
The end of the armed conflict in Colombia: what was negotiated and why	
Farid Samir Benavides	235
The emergence of " <i>La Violencia</i> " and the forgetting of peace	
Farid Samir Benavides	238
The metals law and the fight to defend human rights in Colombia	
Alfredo Crespo Alcázar	240
Jihadist terrorism: a still untemplated end	
Jordi Moreras	245
Of orthodoxies and heterodoxies: between sharia and jihad	
Fabio Sánchez	247
Tracking the hidden regime of international terrorism	

revista cidob d' afers internacionals



Hazte Suscriptor

RECIBIRÁS 3 NÚMEROS AL AÑO
EN LA DIRECCIÓN QUE NOS
INDIQUES

TARIFAS: 31 € ESPAÑA
39 € EUROPA
44 € OTROS PAÍSES

CONTACTA CON:

suscripciones@cidob.org

PRÓXIMOS NÚMEROS

- 122: Espacio fronterizo:
producción securitaria,
vivencia e (in)movilidad
- 123: Las ciudades en la era de la
globalización: municipalismo
internacional y derecho a la
ciudad
- 124: Desinformación y poder:
la crisis de los intermediarios

Introducción: el Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP o la paz esquivada

Introduction: The Peace Agreement between the Colombian government and the FARC-EP, or the elusive peace

Farid Samir Benavides Vanegas

Profesor asociado, Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales, Universitat Ramon Llull-Blanquerna (Barcelona). faridsamirbv@blanquerna.url.edu

Sandra Borda Guzmán

Profesora asociada, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes (Bogotá). sborda@uniandes.edu.co

Resumen: El Acuerdo de Paz o Acuerdo Final entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP ha dado fin al conflicto armado con esta organización guerrillera. Este acuerdo se ha convertido en un modelo por los diferentes elementos que contiene: desde una perspectiva de género y étnica hasta una metodología de negociación en medio del conflicto, entre otros. Este artículo introductorio quiere presentar los antecedentes del proceso de paz y las principales líneas del acuerdo alcanzado, así como el balance preliminar del cumplimiento de los acuerdos (a fecha de abril de 2019) y las perspectivas de su éxito. Ello permite ofrecer un contexto general a los artículos incluidos en este número de Revista CIDOB d'Afers Internacionals dedicado al proceso de paz en Colombia y, de esta manera, comprender el marco dentro del cual sus contenidos deben ser interpretados.

Palabras clave: Colombia, procesos de paz, conflicto armado, justicia transicional, perspectiva diferenciada

Abstract: *The Peace Agreement or Final Agreement between the Colombian government and the FARC-EP brought the armed conflict with the guerrilla organisation to an end. The agreement is seen as a model due to several of its features: among others, its gender and ethnic perspective, and its methodology of negotiation in the midst of conflict. This introductory article seeks to present the background to the peace process and the main lines of the agreement reached. It also makes a preliminary assessment of compliance with the accords (as of April 2019) and the prospects of success. A general context is thereby provided to the papers included in this issue of Revista CIDOB d'Afers Internacionals, which is dedicated to the peace process in Colombia, and to understanding the framework within which its contents should be interpreted.*

Key words: *Colombia, peace processes, armed conflict, transitional justice, differentiated perspective*

Introducción: el largo camino hacia la paz

El 24 de noviembre de 2016, tras varios años de negociaciones y muchos intentos fallidos para alcanzar los consensos necesarios, el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, y el comandante de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), Rodrigo Londoño Echeverry, firmaron el Acuerdo de Paz (o Acuerdo Final) que daba fin a cerca de 50 años de enfrentamientos entre el grupo guerrillero y las Fuerzas Armadas del Estado colombiano. Si bien se trata de un conflicto de larga duración, lo cierto es que este no ha sido uniforme ni homogéneo, ya que en el transcurso de su desarrollo las FARC-EP han cambiado de estructura varias veces: inicialmente fueron una guerrilla campesina que practicaba la guerra en el campo, muy alejada de la ciudad. De hecho, cabe recordar que el M-19 surgió de la salida de Jaime Bateman y de Álvaro Fayad de esa organización por promover la guerra urbana (Villamizar, 1995 y 2002). Posteriormente, hizo un tránsito que le llevó a desarrollar más actividades en las ciudades, siguiendo la doctrina de Marulanda de trasladar la guerra del campo a la ciudad y, posteriormente, sufrió una transformación radical al convertirse en un ejército que preparaba la toma final del poder (Pizarro, 1991; Villamizar, 2013), infligiendo derrotas militares al Ejército colombiano.

Diferentes explicaciones teóricas han sido esgrimidas para dar cuenta del conflicto: desde la teoría de Galtung sobre la violencia estructural (Bejarano, 1995), pasando por la de Durkheim sobre la anomia (Hobsbawm, 2010; Guaquetá, 2003), la de Collier sobre el carácter racional de los reclamos de los actores –conocida como la tesis de la avaricia y de los reclamos (*greed and grievance*) (ibídem)–, hasta la de la economía del conflicto, que reconoce que el caso colombiano está mediado por reclamos ideológicos y políticos, por lo que reducir este conflicto a una mera cuestión de guerra económica o de guerra por los recursos es, cuando menos, una opción equivocada (Richani 2002). Sin embargo, ninguna de estas teorías da cuenta suficiente de la complejidad del conflicto colombiano y, sobre todo, desde ninguna de ellas era posible predecir el final de la guerra con las FARC-EP.

En estos 50 años, se han celebrado diversas negociaciones de paz entre los diferentes actores involucrados en el conflicto armado colombiano. En la década del cincuenta del siglo pasado, el Gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) tuvo dos procesos de paz con las guerrillas liberales, con el fin de obtener su desmovilización y eliminar la violencia que se había desatado con la muerte del líder del Partido Liberal Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, y que había producido un alto número de víctimas, sobre todo civiles. Posteriormente, en los años ochenta, se dio una segunda ola de procesos de paz con diversos grupos guerrilleros que, aunque terminaron en

algunos acuerdos, ninguno provocó la desmovilización de los actores del conflicto. No fue hasta la década de los noventa, bajo el Gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) –aunque como consecuencia de procesos iniciados bajo el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990)– que se llevaron a cabo varias negociaciones de paz exitosas con las guerrillas colombianas. Como consecuencia de tales negociaciones, se desmovilizaron los grupos guerrilleros Movimiento 19 de abril de 1970 (M-19), una facción del Ejército de Liberación Nacional (ELN) –conocida como Corriente de Renovación Socialista (CRS)–, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Armado Manuel Quintín Lame (MAMQL), así como una facción del Ejército Popular de Liberación (EPL) (Pizarro, 2017). Hasta el proceso con las FARC-EP, esta había sido la única negociación de paz que había sido exitosa, pues no solo había logrado la desmovilización de los actores armados, sino que abrió paso a una reforma del Estado colombiano que eliminaba algunas de las razones para la violencia de grupos como el M-19.

La elección de Álvaro Uribe en 2002 como presidente de Colombia fue, en parte, el resultado del desencanto con la paz que había dejado el proceso del Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002). Así, bajo la administración de Uribe, empezó la desmovilización masiva de varios miles de combatientes que formaban parte de los grupos paramilitares colombianos y se inició lo que se ha considerado como un proceso de reconciliación y de reconstrucción de la memoria histórica. Este fue un proceso que, en apariencia, resultó ser exitoso en cuanto a la desmovilización de miles de combatientes, al juzgamiento y sanción de varios de sus líderes, así como a la extradición de varios de ellos a los Estados Unidos por delitos de narcotráfico. Sin embargo, la presencia paramilitar no disminuyó en muchas zonas, surgieron nuevos grupos armados, las víctimas no fueron totalmente reparadas y los derechos a la verdad y la garantía de no repetición no parecieron realizarse con posterioridad a los acuerdos de paz del Gobierno con los grupos paramilitares. Además, las extradiciones de los líderes de los grupos paramilitares detuvieron el proceso que se estaba produciendo y que estaba permitiendo que se conocieran los nexos de los grupos paramilitares con miembros de la clase política y del propio Gobierno colombiano (Valencia, 2008).

Pero con el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) se logró, después de muchos obstáculos, alcanzar un acuerdo final con las FARC-EP, así como el desarme y la desmovilización de los miembros de dicha organización. Los guerrilleros desmovilizados se agruparon bajo el paraguas de un partido político –la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)– que tuvo un desempeño muy pobre en las elecciones presidenciales de Colombia de del 2018; pese a ello, el grupo ha continuado con la consolidación del proceso de paz firmado en 2016.

Esta introducción quiere presentar los antecedentes del proceso de paz y las principales líneas del acuerdo alcanzado, así como el balance preliminar del cumplimiento de los acuerdos (a fecha de abril de 2019) y las perspectivas de su éxito. Ello permitirá dar un contexto general a los artículos incluidos en este número de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* dedicado al proceso de paz en Colombia y, de esta manera, comprender el marco dentro del cual sus contenidos deben ser interpretados.

Estrategia del proceso: negociar en medio del conflicto

El modelo de negociación de la paz entre las guerrillas y el Gobierno colombiano se había caracterizado por realizarse mediante comisionados de paz o negociadores nombrados directamente por el Gobierno –a fin de adelantar las negociaciones– y por carecer de una agenda orientadora de las negociaciones elaborada con antelación a su comienzo (Pizarro, 2017). Eran muy propios de estas negociaciones los siguientes elementos:

- Un grupo de notables actuaba en representación del presidente, al que le presentaban sus informes sobre el desarrollo de la negociación. Si bien tenían su apoyo, no eran funcionarios del Gobierno y solían ser cambiados durante la negociación o de un Gobierno a otro. En algunos casos, su elevadísimo número –casi 60 en el mandato de Belisario Betancur, por ejemplo–, lo hacían prácticamente inmanejable. Así, se dejaba en manos de representantes de la sociedad civil el proceso de negociación o de acercamientos durante la misma, con lo que la responsabilidad del Estado o su propio compromiso con el proceso quedaban ciertamente limitados.
- La agenda de negociaciones se iba construyendo durante las propias conversaciones, y su carácter abierto llegaba incluso al mismo procedimiento para alcanzar acuerdos, con lo cual todo se convertía en objeto de discusión durante el proceso. En muchos casos no se avanzaba en los temas sustanciales porque las partes se quedaban en la fase de discusión meramente procedimental, tal y como ocurrió en el proceso del Gobierno Pastrana con las FARC-EP.
- La paz se negociaba entre los civiles y no se tenía en cuenta el papel de las Fuerzas Armadas y/o su opinión al respecto. Esto hacía que estas se convirtieran en unos saboteadores (*spoilers*) de la paz, pues no veían reflejados sus intereses en los acuerdos resultantes. En todo caso, cabe tener en cuenta

que el modelo de amnistías e indultos hacía imposible una reflexión sobre las causas de la violencia o sobre la responsabilidad del Estado en la misma, dado que a cambio del desarme se otorgaba un olvido jurídico del pasado (Orozco Abad, 1992).

- Las víctimas de los crímenes cometidos en relación con el conflicto eran sujetos ausentes y sólo eran reconocidas las víctimas de la arbitrariedad estatal, esto es, al delincuente político. Dado que las guerrillas se veían a sí mismas como un actor que luchaba contra un Estado tirano, su condición de víctima de ese Estado no estaba bajo discusión. Por ello, es difícil que reconocieran que también eran victimarios, pues se veían a sí mismos como luchadores por la libertad y como representantes del pueblo. La ley penal colombiana preveía una suerte de amnistía o indulto anticipado al miembro de una organización guerrillera, pues el artículo 128 del Código Penal de 1980 excluía de pena a quien cometiera crímenes en conexión con el delito político, excluyendo los actos llamados de barbarie, que en la práctica era los que hoy conocemos como crímenes internacionales. En pocos casos, que fueron tratados de manera individual, hubo condena por crímenes de barbarie y en ellos la reparación de las víctimas estuvo a cargo, si la hubo, de la persona condenada.
- Una vez firmado el acuerdo de paz, se producía la desmovilización de los rebeldes, aplicándose los procedimientos de amnistías e indultos contenidos en la Ley. La agenda de negociación no incluía puntos relativos a transformaciones del Estado, pues se trataba más bien de un proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR).
- No se daba un proceso de construcción de paz en el postconflicto y mucho menos –por estar ausente del ámbito académico– un proceso de justicia transicional. Por tanto, no había cuestionamientos acerca de la verdad del conflicto, de la reparación para las víctimas, de la memoria del pasado, de la depuración de las fuerzas represivas del Estado, etc.

Los procesos de los gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) y de César Gaviria modificaron el modelo anterior, sin que se diera, no obstante, una variación en relación con el marco jurídico para obtener la amnistía o el indulto para los rebeldes desmovilizados. Este modelo se caracterizó por la existencia de un Comisionado de Paz con un equipo técnico, al cual se le dio continuidad, y por una concepción de la paz como una política gubernamental que también debía involucrar a las Fuerzas Armadas. Fue, en este sentido, un modelo exitoso, y por ello se produjeron bajo su existencia las desmovilizaciones del M-19, de la CRS y del Quintín Lame, entre otros. Sin embargo, el conocimiento técnico aprendido y la construcción de una política coherente de paz se acabarían desaprovechando bajo el Gobierno de Andrés Pastrana. La propia

forma en la que este llegó a la Presidencia vino a determinar el protagonismo que las FARC-EP alcanzarían durante su Administración. Debe recordarse que tanto el candidato liberal, Horacio Serpa, como el candidato conservador, Andrés Pastrana, pasaron a la segunda vuelta en las elecciones presidenciales para el periodo 1998-2002. En ese momento, la diferencia entre ambos candidatos era mínima y, por lo tanto, la victoria dependería de algún golpe de opinión que desequilibrara la balanza. Y este golpe ocurrió cuando el asesor de Pastrana, Víctor G. Ricardo, se reunió con el líder de las FARC-EP, Manuel Marulanda Vélez, lo que emitió el mensaje que dicho grupo estaba dispuesto a negociar la paz con el candidato Pastrana si este llegaba a la Presidencia.

Una vez elegido presidente, Pastrana se reunió con Marulanda, siendo la primera vez que un presidente electo se reunía con el líder de las FARC-EP. Sin embargo, el nuevo presidente cometió el mismo error que había cometido Betancur con el M-19, esto es, saltarse las instancias de negociación y eliminar la mediación hacia la más alta instancia, dejando poco margen de maniobra para manejar los desacuerdos. Pero lo cierto es que el proceso de paz de Pastrana se hizo dentro de un contexto de falta de voluntad por parte de ambos actores para alcanzar la paz, viéndose solo como una distracción para aumentar la capacidad de combate y derrotar militarmente al adversario. Por eso, las concesiones iniciales que se hicieron a las FARC-EP –con un amplio territorio de distensión–, hicieron que surgieran muchos críticos al proceso, entre los cuales se encontraba el propio ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda. La negativa del presidente a cambiar de rumbo llevó al ministro a presentar su dimisión, junto a la cúpula de las Fuerzas Armadas. Esto creó una crisis política que obligó a Pastrana a viajar directamente a una base militar para reunirse con toda la cúpula militar y acordar la salida de Lloreda y a dar un giro radical al proceso de paz. Las Fuerzas Armadas veían como una humillación su ausencia en la zona de distensión y el uso ilegal que las FARC-EP le estaban dando a esta ventaja.

Sin embargo, el golpe final a esta negociación con las FARC-EP vino dado por el secuestro del exgobernador del Huila, una zona al sur de Colombia con una alta influencia guerrillera. Este acto hizo que las presiones sobre Pastrana se volvieran insostenibles, encontrándose con la necesidad de poner fin al proceso de paz. Lo cierto es que tanto la ausencia de una agenda clara, como el uso de la paz como espectáculo con constantes viajes de diferentes personas a la zona de distensión, así como la falta de voluntad real de alcanzar acuerdos hicieron que la negociación quedara condenada de antemano al fracaso. El desprestigio del proceso de paz de Pastrana llevó a que políticamente la idea de una solución militar al conflicto volviera a adquirir importancia. Así estaba el marco en el que se celebraron las elecciones de 2002 en las que el candidato Álvaro Uribe, con un discurso monotemático concentrado en la autoridad, se convirtió en el nuevo

presidente de Colombia para el periodo 2002-2006¹.

Bajo el gobierno de Uribe se llevó a cabo la desmovilización de los grupos paramilitares. Sin embargo, el proceso se caracterizó porque el Comisionado de Paz, aunque era la cabeza de las negociaciones, no tenía una agenda clara; por la aparente existencia de promesas de impunidad, que luego no fueron cumplidas; y por la falta de un acuerdo claro entre los diferentes grupos paramilitares, lo que dio paso a disidencias que provocaron la continuación de las operaciones militares de algunos de estos grupos, los cuales adoptaron una identidad mucho más cercana al crimen organizado que a un grupo armado regulado por el derecho humanitario. Aunque uno de los resultados positivos de este proceso de desmovilización fue la creación de una estructura institucional para rendir cuentas del pasado. De este modo, el discurso de la justicia transicional hizo su entrada en la discusión sobre la paz y, por ello, el modelo de amnistías e indultos fue reemplazado por otro en el cual se aplicaba la tríada de la verdad, la justicia y la reparación, a la que se incorporó luego un cuarto elemento que fue el de la memoria del pasado o memoria histórica. En el orden internacional, Colombia ya había ratificado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y había sido uno de los pocos países en aplicar la cláusula que retrasaba en siete años la vigencia de la sanción de los crímenes de guerra con el fin de facilitar las negociaciones de paz². El Estatuto de Roma limitaba la capacidad del Estado para otorgar amnistías e indultos para los crímenes internacionales, con lo que una amnistía total como se había producido en el pasado era impensable en estos momentos por ser claramente inconstitucional.

Este es el contexto con el que se encontró el Gobierno de Santos en el año 2010, el cual continuó los contactos ya iniciados bajo el gobierno de Uribe con las FARC-EP. Inicialmente, los acercamientos se habían terminado por el cambio de Gobierno, pero una vez empezada la nueva legislatura, los contactos fueron retomados. La figura del Comisionado de Paz se conservó y se creó un equipo técnico para apoyar el proceso de paz. En un primer momento las conversaciones se dieron de manera secreta, aunque desde el campo del *uribismo* se cuestionaba la posibilidad de las negociaciones, por lo que, hasta lograrse un acuerdo sobre el proceso, no se comunicó a la ciudadanía su existencia. Lo interesante de este proceso fue, por un lado, la capacidad de sigilo que tuvieron

-
1. Su reelección en 2006 se produjo porque Uribe había promovido en el Congreso de la República una modificación constitucional que permitía su reelección por una sola vez. Pero el intento de reforma para una reelección indefinida fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional colombiana.
 2. En el caso colombiano se ratificó el estatuto en 2002 y la cláusula regía hasta el 2009.

las dos partes activas y, por otro, la ausencia de una voluntad de espectáculo por parte de los actores armados implicados (Acosta, 2016).

El proceso previo a la negociación que llevó a la firma del Acuerdo de Paz en 2016 buscó, en primer lugar, señalar los elementos sustantivos de la agenda de paz. Estos se concretaron en cinco puntos y en dos principios fundamentales, los cuales fueron a) la negociación en medio del conflicto y b) la idea de que nada estaba acordado hasta que todo estuviera acordado, con lo que la negociación final era la que determinaba el éxito o fracaso del acuerdo. De esta manera, la agenda se caracterizó, por una parte, por concentrarse en temas sustanciales y, por otra, por aplazar los temas álgidos hasta llegar a soluciones satisfactorias para las dos partes.

Los cinco puntos mencionados son los siguientes:

1. Una reforma integral del campo colombiano.
2. Apertura democrática para construir la paz y participación política.
3. Acuerdo sobre el cese el fuego y de hostilidades y dejación de las armas; así como un acuerdo sobre las garantías de seguridad.
4. Solución al problema de las drogas ilícitas.
5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto.

El proceso de paz con las FARC-EP tuvo así una agenda clara de negociaciones y un esquema que permitía saber hacia dónde iban o deberían ir las negociaciones de paz entre los dos actores. Tanto esta agenda como los dos principios permitieron dar comienzo a las negociaciones en Noruega y, luego, continuar las conversaciones hasta el final en La Habana. Como es natural, las negociaciones no estuvieron exentas de momentos de crisis, que llevaron a pensar en la posibilidad de que las partes se levantaran de la mesa. Sin embargo, la clara voluntad de llegar a un acuerdo por parte de ambos actores hizo posible alcanzar consensos sobre los aspectos fundamentales y a que se firmara un acuerdo que conduciría al fin del conflicto entre las partes.

El Gobierno de Santos logró, de este modo, acordar con las FARC-EP una agenda de negociación y que se pudiera dialogar en medio del conflicto. Uno de los lemas que se repitió con frecuencia en el proceso fue que lo que pasara en Colombia no debía afectar a lo que sucedía en La Habana. Por ello, y como resultado de una larga negociación, se logró llegar a un acuerdo que fue objeto de muchas críticas, pero que significó el cierre del conflicto armado con la guerrilla más antigua de América Latina. Por último, y a fin de dotar a los acuerdos de una legitimidad que no requería –ya que le estaba dada por la Constitución política–, el Gobierno de Santos celebró un referendo para que los votantes ratificaran dichos acuerdos. Un referendo cuyo resultado, como ya se sabe, fue

ganado por los opositores al acuerdo y provocó que Santos tuviera que hacer una renegociación relámpago y celebrar un nuevo acuerdo que fue finalmente ratificado por el Congreso de Colombia (Suárez Gómez, 201).

Los elementos fundamentales del Acuerdo de Paz

El Acuerdo de Paz tiene diversos componentes, que incluyen una transformación del acceso a la tierra —con el fin de hacerla más democrática—; una mirada étnica territorial; una cierta perspectiva de género —que se vio disminuida con el segundo acuerdo—, así como un modelo de justicia que combina mecanismos de justicia retributiva con mecanismos de justicia restaurativa. La implementación ha requerido la aprobación de un complejo de leyes por parte del Congreso que, hasta la fecha, no ha llegado a un alto cumplimiento de las mismas. Así, la materialización del acuerdo ha sido baja, ya que la última etapa del Gobierno de Santos mostró una falta de compromiso para lograr el cumplimiento de la palabra empeñada y, en el primer año del Gobierno de Iván Duque, ha quedado en evidencia la intención de quitarle apoyo al proceso y a las instituciones creadas a tal fin. Del lado de las FARC-EP, se sabe que esta guerrilla se ha desmovilizado y está en las zonas de integración a la espera de los programas que permitan a sus componentes reintegrarse a la vida civil ordinaria. Sin embargo, aún se desconocen los activos del grupo y el cumplimiento en materia de reparación a las víctimas.

Mientras tanto, en medio de estos incumplimientos gubernamentales, se han alzado las voces que cuestionan los acuerdos con las FARC-EP y se ha hecho un llamado para que se respeten los resultados del referendo de octubre de 2016, los cuales, según los miembros de los partidos de la oposición, han dado un mandato claro para la renegociación de la paz con el grupo guerrillero. Entre quienes habían llamado a una renegociación se encuentra el actual presidente de Colombia.

Reflexiones finales: los retos para el futuro

El 7 de agosto de 2019 se posesionó el nuevo presidente de Colombia para el periodo 2018-2022, el abogado y exsenador Iván Duque Márquez. En la segunda vuelta, este compitió con el candidato de la izquierda, el exalcalde de Bogotá Gustavo Petro. Se trató de una elección que contó con una alta participación de

la ciudadanía y que, como consecuencia de las alianzas entre diversos sectores de la derecha, le dieron finalmente la victoria al candidato del Centro Democrático. Uno de los mensajes de la campaña fue la necesidad de acabar con el acuerdo con las FARC-EP o de modificarlo radicalmente, de manera que satisficiera a los votantes de su partido político y, en particular, a su jefe político, el expresidente y senador Álvaro Uribe Vélez.

Al momento de escribir este texto³, Duque lleva tan solo ocho meses como presidente de Colombia, un tiempo suficiente para hacer un breve balance de lo que cabe esperar de su Administración. En materia del proceso de paz con las FARC-EP, el Gobierno no ha desarrollado en realidad ninguna medida para acabar con el proceso, pero tampoco ha hecho nada para avanzar en su implementación. Su estrategia parece muy similar a la de la última etapa del Gobierno de Santos, esto es, que la voluntad para alcanzar la paz parece haberse agotado. Mecanismos, como la Justicia Especial para la Paz, están siendo atacados en medio de acusaciones de corrupción; la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas no cuenta con los recursos necesarios para desarrollar sus tareas; y se hacen ataques a las Fuerzas Armadas por haber tomado parte en el proceso de paz, entre otros. El proceso de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) se encuentra en un punto muerto, debido al ataque de esta guerrilla a la Escuela de Cadetes de la Policía Nacional. Es como si la aplicación de un viejo modelo de negociación y las constantes declaraciones radicales de los negociadores no augurasen un buen final para el proceso.

Los acuerdos de paz con las FARC-EP y la política de desmovilización de los paramilitares no han dado lugar a una política de seguridad ciudadana. Se sigue tratando la violencia política como predominantemente rural y la violencia común como predominantemente citadina. Tal distinción produce una distorsión en las políticas públicas, que también terminan separando lo local de lo nacional. A continuación, se presentan algunos retos que deja el caso colombiano:

- Las políticas de seguridad ciudadana responden a las necesidades locales. Sin embargo, en algunos fenómenos de criminalidad se observa la ausencia de coordinación entre las políticas locales y la política criminal. Algunas conductas parecen, a primera vista, actos de delincuencia local, pero en un análisis más profundo forman parte de la cadena de actividad del crimen organizado. En estos casos, la política de seguridad se ocupa de lo más visible a nivel local, pero la falta de articulación con la política criminal hace que se pase por alto

3. Abril de 2019.

- la necesaria conexión con esta última. No existen documentos o planes de política pública en los cuales se dé la armonización de las dos políticas.
- Existe un déficit de justicia formal en el campo. Por ello, el Estado colombiano debe implementar medidas de justicia formal –con inspectores de policía, jueces y la presencia de la Fiscalía General de la Nación– en combinación con medidas de tipo informal, como la conciliación, los jueces de paz, etc. En todo caso, debe tenerse en cuenta que solo los jueces penales pueden imponer sanciones penales privativas de la libertad, por lo que los mecanismos de justicia informal deben apuntar a evitar el uso de sanciones penales y, en aquellos casos en los que sea posible, estas no pueden afectar el derecho a la libertad de las personas. Esto es, en el postconflicto el reto es el desarrollo de más medidas alternativas, tanto al sistema penal como a la pena privativa de la libertad.
 - Un aspecto de importancia en el postconflicto es el fortalecimiento de la confianza ciudadana. No se trata simplemente de que la ciudadanía recupere la confianza en el Estado, sino que el Estado se haga confiable, esto es, que tanto en los ejes de legitimidad como de eficiencia sea una institución que genere en la ciudadanía una percepción de confianza, lo que exige obviamente el fortalecimiento de la respuesta del Estado a los diferentes fenómenos de criminalidad. La simple acción represiva del Estado puede resultar contraproducente y reforzar los vínculos de las comunidades con las organizaciones y las actividades ilegales. En la medida en que el Estado responde de manera represiva y punitiva, los niveles de confianza en las instituciones se reducen y la legitimidad del Estado se deteriora.

Referencias bibliográficas

- Acosta, Henry. *El hombre clave: El secreto mejor guardado del proceso de paz de Colombia*. Bogotá: Aguilar, 2016.
- Bejarano, Jesús Antonio. *Una agenda para la paz. Aproximación desde la teoría de resolución de conflictos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1995.
- Guaquetá, Alexandra. «Political economy dimensions of the Colombian conflict .» En *The political economy of armed conflict: beyond greed and grievance*, de Ballentine & Sherman. New York: Lynne Rienner Publisher, 2003.
- Hobsbawm, Eric. *Rebeldes Primitivos*. Buenos Aires: Paidós, 2010.
- Orozco Abad, Iván. *Combatientes, Rebeldes y Terroristas*. Bogotá: Temis, 1992.
- Pizarro, Eduardo. *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981 - 2016)*. Bogotá: Debate, 2017.
- Pizarro, Eduardo. *Las FARC, de las autodefensas a la combinación de todas las*

- formas de lucha (1949-1966)*. Bogotá: Tercer Mundo, 1991.
- Richani, Nazih. *Systems of Violence: the political economy of war and peace in Colombia*. Albany: State University of New York Press, 2002.
- Suárez Gómez, Andrei. *El triunfo del NO*. Bogotá: Iconos, 2016.
- Valencia, León (ed). *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Planeta/Nuevo Arco Iris, 2008.
- Villamizar, Darío. *Aquel 19 Será*. Bogotá: Planeta, 1995.
- Villamizar, Darío. *Jaime Bateman. Biografía de un revolucionario*. Bogotá: Plaza y Janés, 2002.
- Villamizar, Darío. *Las guerrillas en Colombia: una historia desde los orígenes hasta los confines*. Bogotá: Debate, 2013

La diplomacia rebelde de las FARC-EP en el proceso de paz de Colombia

The FARC-EP's rebel diplomacy in the Colombian peace process

Laura García Restrepo

Coordinadora de Cooperación Académica, Dirección de Relaciones Internacionales, Universidad de Antioquia (Colombia). lauragarciaestrepo@gmail.com

Cómo citar este artículo: García Restrepo, Laura. «La diplomacia rebelde de las FARC-EP en el proceso de paz de Colombia». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 121 (abril 2019). DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.19

Resumen: En las últimas décadas, los conflictos armados que han ocurrido en el mundo se han desarrollado mayormente al interior de los países. Ello refuerza la importancia de investigar los conflictos armados internos desde perspectivas que han sido poco exploradas, como el uso de tácticas no violentas por parte de grupos insurgentes. En este sentido, algunos académicos están utilizando el término «diplomacia rebelde» para referirse a las relaciones estratégicas entre insurgentes y actores internacionales, con el fin de conseguir objetivos políticos y militares en tiempos de guerra. Tomando como caso de estudio el reciente proceso de paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Gobierno colombiano, este artículo analiza el rol que jugó la diplomacia rebelde del grupo guerrillero durante dicho proceso.

Palabras clave: diplomacia rebelde, conflictos armados internos, proceso de paz, Colombia, FARC-EP

Abstract: In recent decades, the world's armed conflicts have mainly taken place within countries. As a result, it is all the more important to investigate internal armed conflicts from underexplored perspectives, such as the use of non-violent tactics by insurgent groups. It is in this sense that some scholars are using the term "rebel diplomacy" to refer to strategic relations between insurgents and international actors in order to achieve political and military objectives in times of war. Taking as a case study the recent peace process between the Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army (FARC-EP) and the Colombian government, this paper analyses the role of the guerrilla group's rebel diplomacy during the peace process.

Key words: rebel diplomacy, internal armed conflicts, peace process, Colombia, FARC-EP

Este artículo se deriva del trabajo de investigación de la autora para su disertación de maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad de Glasgow (2016-2017), titulado «The role of the FARC-EP's rebel diplomacy in the Colombian peace process» (no publicado).

Pocos meses después de haber llegado a la Presidencia de Colombia, en agosto de 2010, Juan Manuel Santos tomó una serie de decisiones que, para sorpresa de la comunidad nacional e internacional, representaron un distanciamiento de su antecesor Álvaro Uribe –legislaturas 2002-2006 y 2006-2010–, con quien había trabajado como Ministro de Defensa liderando las mayores ofensivas militares contra los grupos guerrilleros en el país. La más relevante de esas decisiones fue

El uso de las relaciones internacionales por parte de los grupos rebeldes no ha sido suficientemente analizada como un tipo de táctica no violenta, que puede tener consecuencias directas sobre el desarrollo de los conflictos armados internos.

comenzar una nueva negociación de paz¹ con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), con quien el Estado había librado una guerra por más de medio siglo. A diferencia de los procesos anteriores, este último culminó con la firma de un Acuerdo

de Paz (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera) en noviembre de 2016. Otra de las decisiones que tomó Santos fue restablecer las relaciones diplomáticas que se habían deteriorado o descuidado en gobiernos anteriores con algunos países de América Latina y Europa, allanando el camino para lograr la que sería una participación internacional estratégica en dichas negociaciones de paz. De esta manera, solo cuatro países se involucrarían de manera directa en el proceso: Cuba y Noruega, como garantes, y Venezuela y Chile, como acompañantes. Su papel, aunque fundamental, estuvo enfocado en unas tareas específicas y fue controlado cuidadosamente por el Gobierno colombiano y las FARC-EP, quienes lograron una suerte de equilibrio al seleccionar a estos países.

El interés de la comunidad internacional por el conflicto armado colombiano se hizo más notorio desde los años noventa, cuando los niveles de violencia y el narcotráfico aumentaron considerablemente. Tanto el Gobierno como los

1. Desde los años ochenta del siglo pasado, tres presidentes colombianos se involucraron en negociaciones de paz fallidas con las FARC-EP: Belisario Betancur (1982-1986), César Gaviria (1990-1994) y Andrés Pastrana (1998-2002).

grupos armados no estatales del país –entre ellos las FARC-EP– se involucraron con diversos actores internacionales, como gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y compañías multinacionales, buscando algún tipo de apoyo durante diferentes etapas del conflicto. Esta práctica, en el ámbito estatal y/o gubernamental, está regulada y ha sido ampliamente estudiada por diversos académicos y políticos. Por el contrario, el uso de las relaciones internacionales por parte de los grupos rebeldes no ha sido suficientemente analizada como un tipo de táctica no violenta, que puede tener consecuencias directas sobre el desarrollo de los conflictos armados internos. En este sentido, un reducido grupo de académicos (Coggins, 2015; Huang, 2016; Jones y Mattiacci, 2017; Kaplan, 2017) está usando el término «diplomacia rebelde» para describir y estudiar esta práctica, que resulta recurrente en muchos grupos insurgentes en el mundo. Sin embargo, otros aspectos como la influencia de la diplomacia rebelde durante los procesos de paz aún no han sido debidamente estudiados.

En este contexto, el caso colombiano puede contribuir al análisis y comprensión de este último fenómeno, considerando que cuenta con los siguientes elementos: un grupo insurgente –las FARC-EP– involucrado en labores de diplomacia rebelde durante varios años de su lucha armada, y un proceso de paz recientemente firmado entre el Gobierno y el grupo guerrillero. Este artículo abordará, así, la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál fue el rol de la diplomacia rebelde de las FARC-EP durante el proceso de paz? Con este propósito, se recolectó información por medio de fuentes primarias (entrevistas) y secundarias (artículos académicos, informes y noticias de medios de comunicación). Se realizaron cinco entrevistas con personas de la sociedad civil –diplomáticos, activistas sociales e investigadores–, los cuales, debido a su labor particular, tienen conocimiento sobre las relaciones internacionales de las FARC-EP. Por tratarse de un estudio de caso, los hallazgos de esta investigación no pueden ser generalizados; sin embargo, el análisis detallado de los factores y variables que entraron en juego en el caso colombiano puede aportar elementos valiosos para posteriores estudios sobre diplomacia rebelde en otros conflictos armados internos.

Este artículo se estructura de la siguiente manera: la primera sección presenta el marco teórico donde se aborda el concepto de «diplomacia rebelde» en el contexto del estudio de los conflictos armados internos y del uso de tácticas no violentas por parte de grupos insurgentes; la segunda sección examina las relaciones internacionales y el desarrollo de la diplomacia rebelde de las FARC-EP a la luz de estos conceptos, centrándose en los orígenes, los objetivos, las estrategias y las transformaciones del grupo guerrillero; en la tercera sección se analiza el rol de la diplomacia rebelde de las FARC-EP en el proceso de paz; y, por último, se ofrecen unas conclusiones con los principales hallazgos en el contexto colombiano.

Marco teórico: diplomacia rebelde y conflictos armados internos

Desde de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de conflictos armados que han ocurrido en el mundo se han presentado en el interior de los estados. Entre 1945 y 1999, se produjeron 25 guerras interestatales, mientras que en el mismo período hubo aproximadamente 127 guerras civiles en 73 estados, que dejaron cerca de 16,2 millones de víctimas mortales (Fearon y Laitin, 2003: 75). Así mismo, el informe *The War Report 2017* identificó, entre 55 conflictos armados ocurridos en 2017, un total de 38 enfrentamientos no internacionales en 21 países (Bellal, 2018: 17). Esta realidad permite explicar, en gran medida, el interés y la alta producción académica que existe sobre los conflictos armados internos o no internacionales. Dichos conflictos pueden implicar la confrontación prolongada entre un actor estatal o gubernamental y uno o varios grupos armados no estatales, o el enfrentamiento entre estos mismos grupos en el interior de un país (ibídem: 24). A pesar de existir una gran cantidad de estudios sobre el tema, la mayoría de ellos se suelen centrar en las tácticas violentas usadas por los actores en combate y, por lo general, adoptan una perspectiva estatal para explicar dichos fenómenos. Como consecuencia, existe cierto vacío en la literatura a la hora de analizar los conflictos armados internos utilizando otro tipo de variables como, por ejemplo, el uso de tácticas no violentas por parte de los grupos rebeldes.

Los conflictos armados internos van más allá de la simple confrontación militar. La búsqueda de legitimidad política por parte de los actores enfrentados también es relevante (Jo, 2015: 16), al igual que otros factores económicos e ideológicos. En las últimas décadas, algunos académicos se han dedicado a estudiar los conflictos desde perspectivas como la gobernanza insurgente (Arjona *et al.*, 2015; Wickham-Crowley, 2015; Arjona, 2016; Mampilly, 2015); el cumplimiento de normas internacionales por parte de los grupos rebeldes (Fazal, 2017; Jo, 2015); las organizaciones guerrilleras y el apoyo popular (Kasfir, 2005); la relación entre impuestos cobrados por los insurgentes y el bienestar de la comunidad (Sabates-Wheeler y Verwimp, 2014); el suministro de servicios a la población por parte de grupos rebeldes (Heger y Jung, 2015), así como la diplomacia rebelde (Coggins, 2015; Huang, 2016; Jones y Mattiacci, 2017; Kaplan, 2017).

El estudio de este tipo de conflictos desde la perspectiva de los insurgentes implica un gran reto, debido a que aspectos como el de la diplomacia han sido asociados históricamente al uso exclusivo de los estados (Coggins, 2015: 99-101). Sin embargo, en la práctica, numerosos grupos rebeldes en el mundo se han relacionado con actores internacionales para conseguir objetivos políticos y militares. El análisis de este comportamiento, denominado por algunos académicos

micos como «diplomacia rebelde», implica «relajar la noción de que la diplomacia está restringida a la comunicación estratégica entre Estados soberanos o a las organizaciones formales que los Estados crean» (Arjona *et al.*, 2015: 8)². De hecho, con esta práctica, los grupos rebeldes se unen a diversos actores no estatales, como ONG, ciudadanos, comunidades religiosas, celebridades o empresas, que se involucran en labores diplomáticas por su causa (Constantinou *et al.*, 2016). Ello ha dado origen a nuevos conceptos como paradiplomacia, diplomacia pública, diplomacia ciudadana y diplomacia digital, entre otros.

Las relaciones internacionales de los grupos rebeldes ya han sido estudiadas por otros autores que han recurrido a términos como «internacionalización de los conflictos domésticos» (Borda, 2009) o «estrategias de mercadeo internacional de la rebelión» (Bob, 2002). También se ha hablado de la variedad de estrategias de movilización internacional usada por grupos secesionistas, étnicos, terroristas y/o criminales, así como de los factores que influyen en esas relaciones, como la ubicación de las confrontaciones armadas o el activismo internacional (Calvert, 1984; Greig, 2015; Bob, 2005). No obstante, y teniendo en cuenta que este artículo no pretende ahondar en las diferencias entre las estrategias diplomáticas usadas por los diferentes actores no estatales, es posible identificar unas características comunes de los insurgentes a la hora de relacionarse internacionalmente, las cuales se enmarcan en el estudio de la diplomacia rebelde como una táctica no violenta usada durante el conflicto. De acuerdo con Coggins (2015: 105-106), los insurgentes parecen recurrir a la diplomacia de forma similar a como lo hacen los actores estatales, involucrándose en una «comunicación estratégica con agentes o gobiernos extranjeros». Para Huang (2016: 90-91), además de buscar el logro de sus objetivos militares y políticos, los grupos rebeldes usan la diplomacia como un esfuerzo para «alcanzar visibilidad, credibilidad y aceptación en el escenario mundial». Finalmente, Kaplan (2017: 5) habla de la diplomacia insurgente como un medio que usan los rebeldes para conseguir el apoyo de actores externos por medio del diálogo y de un «intercambio sistemático de comunicaciones e información». Estas definiciones tienen un común denominador: no hacen referencia a la diplomacia rebelde como un hecho fortuito, sino como una estrategia con unos propósitos específicos, partiendo de la perspectiva de los grupos insurgentes.

En la práctica, numerosos grupos rebeldes en el mundo se han relacionado con actores internacionales para conseguir objetivos políticos y militares. Este comportamiento es denominado por algunos académicos como «diplomacia rebelde».

2. Todas las citas cuya referencia original está en inglés son una traducción propia de la autora.

La diplomacia rebelde, además, se lleva a cabo durante los conflictos y llega a su fin una vez estos han terminado, bien sea porque se firme la paz o bien porque alguna de las partes derrote militarmente a la otra. En este sentido, por lo tanto, se puede argumentar que la diplomacia rebelde es una táctica de guerra. El trabajo académico desarrollado hasta ahora sobre este fenómeno se ha centrado, principalmente, en los siguientes asuntos: las razones por las que los grupos deciden involucrarse en labores diplomáticas (Huang, 2016); el uso de redes sociales por parte de los insurgentes para obtener apoyo internacional (Jones y Mattiacci, 2017); las diferentes formas en las que los rebeldes practican la diplomacia (Coggins, 2015); las condiciones locales y globales que determinan las relaciones entre insurgentes y actores extranjeros (Salehyan *et al.*, 2011); las variaciones en las estrategias diplomáticas; y la elección por parte de los rebeldes de los actores internacionales con los que quieren relacionarse (Kaplan, 2017). Sin embargo, ninguno de estos autores ha estudiado el papel que juega la diplomacia rebelde en los procesos de paz. Incluso, algunos de ellos hacen referencia a la existencia de este vacío en la literatura (Huang, 2016: 91, Kaplan, 2017: 5), lo que permite inferir que es un aspecto relevante que requiere mayor investigación. Además, cualquier nuevo esfuerzo de estudiar otras variables de la diplomacia rebelde no solo contribuye al desarrollo académico de este fenómeno y a la ampliación del conocimiento sobre las tácticas no violentas usadas por grupos armados no estatales, sino que también brinda elementos para crear políticas públicas que permitan abordar los conflictos armados internos y el papel de los insurgentes de una manera más efectiva, buscando soluciones que reduzcan el sufrimiento de la población civil.

Las relaciones internacionales y el desarrollo de la diplomacia rebelde de las FARC-EP

Al igual que muchos grupos rebeldes en el mundo, las guerrillas colombianas que comenzaron a surgir desde mediados del siglo xx encontraron en las relaciones con otros países y actores internacionales una posibilidad de legitimar su lucha armada y obtener beneficios políticos y militares. Las FARC-EP no fueron ajenas a esta tendencia y a partir de los años noventa empezaron a interactuar con el mundo de una manera más estratégica y sistemática. Dicho accionar, que puede ser definido como diplomacia rebelde, se analizará a continuación partiendo de los principales conceptos sobre diplomacia rebelde desarrollados por los académicos anteriormente mencionados; asimismo, se examinará el accionar

diplomático de las FARC-EP teniendo en cuenta sus objetivos, estrategias y transformación a lo largo del conflicto, lo que aportará elementos para entender el rol que tuvieron esas relaciones durante el reciente proceso de paz.

Orígenes e influencia internacional

La creación de las FARC-EP y de otros grupos guerrilleros colombianos como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), en los años sesenta, fue en gran medida producto del período conocido como *La Violencia*, que enfrentó a militantes de los partidos Conservador y Liberal y que dejó cerca de 200.000 muertos entre 1946 y 1964 (Pecaut, 1997: 900). Ese enfrentamiento bipartidista, sumado a factores como la desigualdad social, la propiedad inequitativa de la tierra y las limitaciones de participación política que habían estado presentes en el país desde su independencia de España en 1810 (Arjona, 2016: 88; Villamizar, 2017: 93-106) llevaron a que ciertos grupos que se sentían excluidos de las esferas política, social y económica decidieran recurrir a las armas como única salida para hacer valer sus derechos. Ese panorama de inequidad, descontento y confrontación a nivel nacional ocurría en un escenario global marcado por la Guerra Fría, el triunfo de las revoluciones y las ideas comunistas en Cuba y China, así como el intervencionismo anticomunista de Estados Unidos en América Latina (GMH, 2013: 117-123; Villamizar, 2017: 40-45). Es así como el surgimiento de las guerrillas, tanto en Colombia como en otros países de América Latina, no puede ser visto como un fenómeno aislado, determinado solo por factores internos, sino que tiene una intrínseca relación con la situación internacional que se vivió después de la Segunda Guerra Mundial y que marcó, en gran medida, las posteriores relaciones diplomáticas de estos grupos insurgentes.

Desde su fundación en 1964, por un grupo de campesinos del departamento de Tolima con ideología marxista-leninista, y hasta finales de los años setenta, el accionar de las FARC-EP no fue muy significativo a nivel nacional o internacional. Muchos consideraban al grupo como el brazo armado del Partido Comunista Colombiano (Néstor Osorio) (Safford y Palacios, 2002: 356; Trejos, 2015: 75), aunque algunos académicos rechazan esta asociación diciendo querciacodos por Esatdos Unidos para intervenir en la rregieran al grupo como el brazo

La década de los noventa marcó el inicio de la diplomacia rebelde de las FARC-EP. Varios académicos coinciden en que la Octava Conferencia del grupo guerrillero, realizada en 1993, fue el momento clave donde decidieron implementar una estrategia internacional de manera organizada y sistemática.

armado del Partido Comunión, afirmando que ese fue uno de los múltiples argumentos usados por Estados Unidos para intervenir en la región (Borda, 2009: 154). Lo cierto es que existía una afinidad entre el PCC y las FARC-EP que marcó los primeros contactos internacionales del grupo (Villamizar, 2017: 412) y le permitió recibir «apoyo organizativo y financiero de la Unión Soviética» (Arjona, 2016: 96). No obstante, a partir de los años ochenta, las FARC-EP cambian su estrategia defensiva por una ofensiva y comienzan a alejarse del PCC (GMH, 2013: 135), el cual se debilitó considerablemente con el fin de la Unión Soviética en 1991. El grupo adquirió entonces una mayor independencia en su discurso y su accionar, sus líderes asumieron el comando militar y político de la organización (Palma, 2013: 127) y, a diferencia de otras guerrillas de la región, sobrevivió e incluso se fortaleció a partir de los años noventa, ya que, al involucrarse en el negocio de las drogas ilícitas, dejó de necesitar la ayuda económica de los países comunistas.

Objetivos de la diplomacia rebelde

El conflicto colombiano comenzó a adquirir mayor visibilidad internacional desde los años ochenta y noventa debido a factores como la producción y el tráfico de drogas ilícitas y la violación continua de derechos humanos, los cuales tuvieron un impacto directo e indirecto a escala global. Algunos grupos insurgentes, entre ellos las FARC-EP, se involucraron en actividades de narcotráfico, extorsión, secuestro y cobro de impuestos como una forma de financiar su lucha y expandirse a nuevos territorios (Arjona, 2016: 89). Estos factores contribuyeron al fortalecimiento de las FARC-EP, que pasaron de tener ocho frentes en 1975 a contar con 65 frentes en 1995 (ibídem: 91); además, cambiaron su estrategia de guerra de guerrillas a guerra de movimientos, logrando las mayores victorias militares contra el ejército colombiano (Pizarro, 2004: 85). Su objetivo estaba claro: tomar el poder político en el país mediante el alzamiento en armas.

La década de los noventa también marcó el inicio de la diplomacia rebelde de las FARC-EP. Varios académicos coinciden en que la Octava Conferencia del grupo guerrillero, realizada en 1993, fue el momento clave donde decidieron implementar una estrategia internacional de manera organizada y sistemática (Palma, 2013; Borda, 2009; Trejos, 2015). En dicha conferencia se creó la Comisión Internacional (Cominter), un organismo político encargado de estrechar las relaciones internacionales del grupo, comunicar sus ideas y obtener reconocimiento, estableciendo un «plan firme para buscar apoyo político de la comunidad internacional mediante labores de *lobby* ante gobiernos y otros actores políticos» (The International Institute for Strategic Studies, 2011: 30).

Igualmente, las FARC-EP modificaron su postura ideológica acercándose al *bo-livarianismo*, lo que les permitió estrechar lazos con otros grupos y gobiernos de la región que también compartían las ideas del libertador Simón Bolívar (Torrijos y Pérez, 2012: 32; The International Institute for Strategic Studies, 2011: 29). Este accionar permite situar a las FARC-EP entre los grupos insurgentes, bien con intereses secesionistas o con la intención de tomar el poder, que de acuerdo con Huang (2016: 90-91) deciden no solo invertir su tiempo y recursos en la lucha armada, sino también en estrategias como la diplomacia rebelde, que les posibilitan ganar reconocimiento, legitimidad y apoyo material.

En el caso de las FARC-EP, es posible identificar dos objetivos principales que guiaron sus relaciones internacionales y que respondieron a las necesidades específicas del grupo durante las diversas fases del conflicto: uno militar y otro político.

En el caso de las FARC-EP, es posible identificar dos objetivos principales que guiaron sus relaciones internacionales y que respondieron a las necesidades específicas del grupo durante las diversas fases del conflicto: uno militar y otro político. Respecto al primero, es común que los grupos insurgentes que recurren a la diplomacia lo hagan para buscar asistencia militar (Kaplan, 2017: 6), como acceso a armas o entrenamiento para sus combatientes. Por ejemplo, los miembros de la Cominter no solo tuvieron un rol político, sino que también se involucraron en actividades militares y criminales (Palma, 2013: 187). Fue tal el alcance de su actividad en este sentido que, en el año 2000, cuando estaban participando en los fallidos diálogos de paz con el Gobierno del entonces presidente Andrés Pastrana (1998-2002), recibieron entrenamiento por parte de miembros del Ejército Republicano Irlandés (IRA) en la zona de despeje que el Gobierno les había concedido para avanzar en los diálogos. También intentaron comprar armas con la complicidad de Vladimirio Montesino, un alto consejero del expresidente peruano Alberto Fujimori (Borda, 2009: 162). Según Néstor Osorio³, quien fue entrevistado en 2017 para esta investigación⁴, las FARC-EP tenían en esa época una sofisticada red para establecer contactos e intercambiar armas y droga con el terrorismo internacional. Sin embargo, esa faceta de la diplomacia del grupo guerrillero no excluye el objetivo político que perseguían con sus rela-

3. Néstor Osorio es exembajador de Colombia ante el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (2014-2019).

4. Esta entrevista, al igual que las otras cuatro realizadas para esta investigación, entre mayo y agosto de 2017, son referenciadas en el anexo 1 incluido al final del artículo. La autora declara que la reproducción parcial de esas entrevistas se realiza con conocimiento y autorización de los entrevistados.

ciones internacionales. En palabras de Luis Fernando Celis⁵, también entrevistado en 2017 para esta investigación, las FARC-EP no tenían problemas económicos ni necesitaban ayuda material, su propósito era salir al mundo «a hacer una defensa de su alzamiento armado». Así mismo, diversos autores coinciden en que una de las principales metas del grupo guerrillero era ser reconocido como una fuerza beligerante (Borda, 2009; Trejos, 2015; Torrijos y Pérez, 2012; Villamizar, 2017), lo que permitiría que los demás países asumieran una posición neutral, tratando por igual a los actores involucrados en el conflicto. Las FARC-EP se valieron, entonces, de una serie de estrategias para presentarse ante el mundo como un grupo que luchaba por la justicia y la equidad social en Colombia.

Estrategias y audiencias internacionales

Respecto a la manera de relacionarse y a los actores internacionales con los que entraron en contacto, las FARC-EP se comportaron de manera muy similar a como lo han hecho otros grupos en el mundo, de acuerdo con los conceptos de la diplomacia rebelde (Huang, 2016: 94-97; Coggins, 2015: 111-114). Por medio de la Cominter, el comandante Raúl Reyes junto con otros dos miembros del grupo, Rodrigo Granda y Olga Lucía Marín, establecieron los objetivos y tareas para relacionarse internacionalmente (Palma, 2013: 186), que incluían contactar con funcionarios de gobiernos extranjeros, parlamentarios, ONG, partidos de izquierda, grupos insurgentes, redes de tráfico de armas, comunidades de refugiados y organizaciones solidarias (Pérez, 2008). Todas estas actividades contaron con el apoyo de una estrategia de comunicación que, como explican Jones y Mattiacci (2017: 1) sobre el uso de redes sociales por parte de grupos insurgentes, era «un instrumento para ofrecer a las audiencias internacionales su propia narrativa del conflicto y para presentarse como una alternativa creíble y preferible al gobierno existente». Con este propósito, las FARC-EP crearon su propia página web⁶ y obtuvieron apoyo de agencias de prensa y medios digitales independientes (por ejemplo, Anncol y ABP), la mayoría de ellos ubicados o administrados desde Europa (Trejos, 2015: 141-143).

Las principales zonas de interés y de acción de la Cominter fueron Europa y América. De hecho, el grupo tuvo oficinas clandestinas en países como México y Costa Rica (Trejos, 2015; Borda, 2009). La predilección por esos lugares no fue

5. Luis Fernando Celis es asesor de posconflicto en la Fundación Paz y Reconciliación de Colombia.

6. Si bien esta página ya no está disponible, estuvo alojada en el dominio www.farc-ep.co.

fortuita, sino que respondía, en parte, a las relaciones internacionales del Gobierno colombiano y al papel que ciertos países jugaron en el conflicto. Por ejemplo, Estados Unidos siempre fue un aliado cercano de los diferentes gobiernos en Colombia, ofreciendo apoyo en temas militares y de lucha antinarcóticos; mientras que algunos países europeos y latinoamericanos se preocupaban más por apoyar negociaciones de paz y por la defensa de los derechos humanos (Schultze-Kraft, 2012: 297). Estos factores se sumaron al descuido, por parte de la diplomacia estatal colombiana, de la relación con países vecinos y con Europa, donde el Gobierno ya tenía una mala imagen debido a la impunidad por los asesinatos selectivos de miembros del partido político Unión Patriótica (UP) y al escándalo por la financiación de la campaña electoral del expresidente Ernesto Samper con dinero del narcotráfico en los años noventa (Ramírez, 2006a). Dicho escenario fue aprovechado por las FARC-EP, que llenó los espacios vacíos dejados por la diplomacia colombiana y continuó fortaleciendo sus relaciones (Trejos, 2015: 62-63). En 1999, la Cominter contaba ya con «17 personas manejando actividades en 27 países de América Latina y Europa, ayudados por simpatizantes en varios grupos de apoyo» (The International Institute for Strategic Studies, 2011: 30).

A pesar de los avances diplomáticos de las FARC-EP, sus lazos internacionales no fueron tan fuertes como los de otros grupos insurgentes de la región. Esto se puede explicar, en palabras de Borda (2009: 154-155), por el componente campesino del grupo guerrillero, que tenía una visión más nacionalista del conflicto, una agenda más centrada en la problemática rural colombiana y «con menos en common con la agenda de otros grupos, millero que tenomo los de otros grupos insurgentes de la región y para presentarse como ún, ideológica y estratégicamente, con otros gobiernos y grupos revolucionarios en el área». En esta misma línea, Arno Ambrosius, un exdiplomático holandés también entrevistado para esta investigación, opina que, en ocasiones, se exageraba un poco el deseo de las FARC-EP de establecer contactos con el extranjero. Ambrosius⁷ tuvo varios acercamientos directos con los insurgentes debido a sus labores profesionales, y durante las conversaciones que sostuvo con algunos de los miembros de las FARC-EP percibió que eran bastante categóricos y poco flexibles en sus encuentros con actores internacionales, acusándolos a todos de capitalistas y presentando únicamente su visión, sin interesarse por escuchar otros argumentos u opiniones.

7. Arno Ambrosius fue consultor para el Gobierno colombiano en la Amazonía en la década de los ochenta, funcionario del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores en 2000 y 2001, y jefe de misión adjunto en la Embajada de los Países Bajos en Colombia de 2002 a 2006.

Más allá de defender su propuesta política e ideología, el discurso internacional de las FARC-EP se centraba, en muchas ocasiones, en un ataque frontal al Gobierno. Dicho comportamiento coincide con la explicación que hace Huang (2016: 101) sobre la diplomacia rebelde, la cual es a menudo «una contradiplomacia dirigida a desacreditar al Estado contra el cual el grupo está luchando, es una batalla política librada en la arena internacional». Por ejemplo, mientras Ambrosius trabajaba en el Ministerio holandés de Asuntos Exteriores, recibió tres visitas semiformales de las FARC-EP, lideradas por Olga Lucía Marín, en las que los insurgentes se dedicaron a hablar de lo terrible que era el Gobierno colombiano y el Plan Colombia⁸. «Me sorprendía su poca apertura y flexibilidad, lo anticuado de sus ideas y su diálogo muy pobre» (entrevista con Ambrosius, 2017). Esto podría indicar que esa falta de fuerza discursiva de las FARC-EP fue la que llevó al grupo a enfocar su diplomacia hacia una constante desacreditación del Estado colombiano.

Transformaciones de la diplomacia durante el conflicto

Otro de los vacíos que han identificado los académicos en el estudio de la diplomacia rebelde es la falta de información sobre la variación de las relaciones internacionales de los grupos rebeldes durante las diferentes fases del conflicto (Huang, 2016: 95; Kaplan, 2017: 2; Coggins, 2015: 115). Sin embargo, es posible afirmar que muchas de esas variaciones se producen por las limitaciones y oportunidades de un sistema internacional cambiante, donde asuntos como la guerra contra el terrorismo o la llegada de nuevos gobiernos a los países vecinos (Ucrós-Maldonado, 2017; Martínez, 2017) favorecen o afectan las labores diplomáticas de los insurgentes.

En los años noventa, las FARC-EP crearon su propio partido político, el Partido Comunista Clandestino Colombiano (PC3), y establecieron el Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia. Ambas acciones acercaron aún más al grupo guerrillero a Venezuela, con quien había establecido unos primeros contactos a inicios de la década de los noventa con su política de fronteras, mediante la cual los insurgentes evitaban desarrollar acciones militares o ataques en los países vecinos. La Cominter adoptó una «estructura cuasi-diplomática» en Venezuela, con un delegado permanente en Caracas

8. Acuerdo firmado entre el Gobierno colombiano y los Estados Unidos en 1999 para luchar principalmente contra el narcotráfico y los grupos armados.

y estableciendo contactos con el entonces presidente Rafael Caldera, quien estuvo en el poder de 1994 a 1998 (The International Institute for Strategic Studies, 2011: 42). Cuando Hugo Chávez llegó a la Presidencia de este país en 1999, las relaciones con las FARC-EP se hicieron más fuertes debido a la ideología que compartían sobre el *bolivarianismo* y la necesidad de liberar a América Latina de los centros extranjeros de poder político y económico, con intereses imperialistas y neoliberales (ibídem: 55). Sin embargo, a pesar de contar con toda la estructura para desarrollar labores diplomáticas y de haber comenzado a establecer contactos con diversos países de la región, este primer período de la diplomacia de las FARC-EP fue algo tímido, probablemente porque estaban en un momento de transición de las ideologías del PCC a su propio discurso político. Además, es importante recordar que el grupo tenía sus propias fuentes de financiación, por lo que no había una dependencia económica directa de ningún actor internacional, ni una necesidad de crear lazos fuertes a nivel global.

A finales de la década de los noventa, Andrés Pastrana llegó a la Presidencia de Colombia (1998-2002) con una propuesta de negociación de paz que no tuvo un resultado exitoso. Este proceso se basó en tres premisas problemáticas que pueden explicar parte de su fracaso: a) la implementación de una zona de despeje, la cual tenía el tamaño de Suiza y fue usada por los insurgentes para fortalecer sus actividades militares, políticas, criminales y diplomáticas; b) la continuidad de la guerra durante los diálogos de paz, y c) una agenda de negociación abierta (Palacios, 2012: 190-191). Las FARC-EP aprovecharon los espacios creados por el Gobierno y convirtieron el proceso de paz en una gran plataforma para fortalecer sus contactos internacionales, aumentando su visibilidad en el exterior y experimentando una nueva fase de su diplomacia rebelde. Durante ese período, la intención del grupo guerrillero de relacionarse estuvo determinada en gran medida por la diplomacia estatal. De acuerdo con Sandra Borda⁹, «las FARC-EP aceptaron a regañadientes la participación internacional en el proceso de paz por cuenta de que el Estado la estaba usando sistemáticamente. Es decir, esas alianzas internacionales surgen como respuesta a las estrategias que utiliza la contraparte» (entrevista con Borda, 2017).

9. Sandra Borda, también entrevistada para esta investigación, es investigadora colombiana y decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. N. de Ed.: Asimismo, es co-coordinadora científica de este monográfico (*Revista CIDOB d'Afers Internacionals* n.º 121).

Después del fracaso de este intento de proceso de paz, vino en 2002 la Presidencia de Álvaro Uribe con una estrategia llamada «seguridad democrática», mediante la cual se intensificó la guerra contra los grupos insurgentes en el país, debilitando significativamente a las FARC-EP. Así mismo, el Gobierno de Uribe les negó cualquier reconocimiento político, tratándolos como «un simple grupo de narcoterroristas que atacaba a un Estado plenamente legítimo» (GMH, 2013: 178) e intentando que quedaran aislados internacionalmente y que sus miembros no pudieran viajar ni involucrarse en actividades con otros países. En una operación militar en territorio ecuatoriano, que generó una crisis diplomática entre ambos países, las Fuerzas Armadas colombianas bombardearon un campamento de las FARC-EP y mataron a Raúl Reyes, incautando ordenadores y dispositivos de almacenamiento con valiosa información sobre las conexiones internacionales del grupo guerrillero, que comprometían a diversas organizaciones y gobiernos extranjeros, especialmente al venezolano y al ecuatoriano (Semana, 2009a y 2009b). Esto ocasionó que las relaciones del Gobierno colombiano con estos dos países se deterioraran notablemente en ese período.

Mientras tanto, las FARC-EP continuaron con su actividad diplomática. Iván Márquez reemplazó a Raúl Reyes como líder de la Cominter y para el año 2008 el grupo tenía 30 delegados en Europa tratando de establecer contactos con parlamentarios y colaborando con organizaciones como *Rebelión* y *Fighters and Lovers* en Dinamarca (Trejos, 2015: 112-113). Uno de los logros de las FARC-EP fue usar su diplomacia con propósitos militares, creando alianzas con grupos armados y organizaciones criminales, expandiendo sus operaciones en países vecinos (Palma, 2013: 143). De acuerdo con lo expresado por Borda en la entrevista realizada en el marco de esta investigación en 2017, la asimetría militar que se generó con la estrategia de «seguridad democrática» hizo que las FARC-EP optaran por internacionalizarse militarmente, buscando aliados que contribuyeran a su fortalecimiento en medio de la guerra.

No obstante, para esa época también eran evidentes algunos de los fracasos de la diplomacia rebelde de las FARC-EP. Por ejemplo, el grupo nunca logró uno de sus mayores objetivos: ser reconocido como una fuerza beligerante. Esto representó, en palabras de Luis Fernando Trejos¹⁰, un gran golpe para las FARC-EP por el esfuerzo y los recursos que invirtieron en ello. Sumado a esto, estaba también el tema del terrorismo. Cuando el expresidente Pastrana dio por termi-

10. Luis Fernando Trejos es profesor e investigador del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia), quien también fue entrevistado para esta investigación en 2017.

nado el proceso de paz en febrero de 2002, su Gobierno, que durante los diálogos le había concedido estatus político a las FARC-EP, usó el contexto global de la guerra contra el terrorismo para pedirle a la comunidad internacional que incluyera a las FARC-EP en las listas de grupos terroristas. Estados Unidos ya lo había hecho desde 1997 (Palacios, 2012: 197), pero la Unión Europea (UE) se resistía a tomar la misma medida. En un esfuerzo por evitar que esto sucediera, el grupo guerrillero envió una comunicación a los países de la UE abogando por su causa en mayo de 2002 (Reyes, 2002). Sin embargo, el impacto mundial de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos llevó a que finalmente la UE incluyera a las FARC-EP en su listado de grupos terroristas (Schultze-Kraft, 2012: 301-302), lo que representó otro fracaso en sus relaciones internacionales.

Adicionalmente, se pueden enunciar otros dos factores que contribuyeron a que las FARC-EP llegaran al proceso de paz con el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) en un estado de aislamiento internacional y con un reducido margen de acción en el ámbito global. El primero de ellos fue la falta de coherencia que la comunidad internacional comenzó a notar entre el discurso político del grupo guerrillero y sus continuas violaciones a los derechos humanos: los gobiernos europeos rechazaron categóricamente estas acciones y los vínculos de las FARC-EP con el narcotráfico (Trejos, 2015: 115), su oficina en México fue denunciada y cerrada, y los países de América Latina que habían sido más afines al grupo guerrillero, como Venezuela, Ecuador y Bolivia, comenzaron a cuestionar su lucha armada, como explicó Trejos en la entrevista. El segundo factor es que el discurso político del grupo insurgente ya no era tan fuerte ni atractivo para la mayoría de actores internacionales. Tres de los entrevistados para esta investigación (Osorio, Borda y Ambrosius) hicieron énfasis en este aspecto, explicando que la ideología política de las FARC-EP se había agotado hacía años con el fin de la Unión Soviética, que estaban desconectados del contexto internacional contemporáneo y que sus ideas eran pobres y obsoletas.

Rol de la diplomacia rebelde de las FARC-EP en el proceso de paz

Tras la victoria de Juan Manuel Santos en las elecciones presidenciales de 2010, la comunidad nacional e internacional esperaba una continuidad en las políticas de su antecesor Álvaro Uribe, teniendo en cuenta que Santos había sido su ministro de Defensa y había estado al frente de los más duros golpes militares

contra las FARC-EP. Sin embargo, pocos meses después de llegar a la Presidencia, Santos tomó una serie de medidas que marcaron un punto de quiebre con el expresidente Uribe y cambiaron el rumbo del conflicto armado interno. Una de ellas fue el establecimiento de una política exterior que intentó corregir algunos de los errores dejados por los gobiernos anteriores, como los mensajes contradictorios sobre el conflicto y la falta de lazos fuertes en América Latina y Europa (Ramírez, 2006a y 2006b). Es así como, desde el inicio de su mandato, Santos restableció las relaciones con Ecuador y Venezuela, dos países que habían sido cercanos a la causa política de las FARC-EP. Otra de las medidas que adoptó, la más significativa en términos del conflicto armado interno, fue comenzar un nuevo proceso de paz con este grupo guerrillero que estaba debilitado por la fuerte ofensiva militar de los últimos años, pero que no iba a ser derrotado definitivamente por este medio.

Por su parte, las FARC-EP también mostraron interés en involucrarse nuevamente en un proceso de diálogos de paz con el Gobierno colombiano, a pesar de los fracasos de las anteriores negociaciones y sobreponiéndose incluso el asesinato de su máximo líder, Alfonso Cano, en una operación militar de las Fuerzas Armadas colombianas en 2011, cuando ya habían comenzado los acercamientos entre ambas partes. Tanto Trejos como Celis señalaron que las dinámicas internas del conflicto armado, es decir, la ofensiva militar y el rechazo nacional generalizado que estaban enfrentando las FARC-EP, pudieron haber sido los principales factores que motivaron al grupo a ser parte del proceso de paz. No obstante, ambos coinciden en que el aislamiento internacional de las FARC-EP, en especial por parte de países de la región, también contribuyó a esa decisión (entrevista con Trejos y con Celis, 2017). A continuación, se explica cómo fue la participación internacional en las negociaciones de paz y se analizan los factores de la diplomacia rebelde del grupo guerrillero que pudieron tener algún impacto en el proceso.

Participación internacional en el proceso de paz

De acuerdo con Segura y Mechoulam (2017: 4-5), hubo tres factores determinantes en el desarrollo de este proceso que lo diferenciaron de las anteriores negociaciones: una agenda limitada que incluía los principales asuntos de interés para las FARC-EP, una sede de negociaciones fuera de Colombia y una participación estratégica de la comunidad internacional. Respecto a este último asunto, la premisa inicial fue que este iba a ser un proceso hecho por y para los colombianos, por lo que tanto el Gobierno como las FARC-EP implementaron una internacionalización contenida o medida de las negocia-

ciones (Borda y Gómez, 2015). En este sentido, la participación de los cuatro países involucrados directamente en el proceso fue estrictamente controlada y limitada a asuntos específicos. Cuba y Noruega, como garantes, asistieron a todas las discusiones pero no podían opinar, velaban porque la conversación se mantuviera en buenos términos y ayudaron a salir de los momentos de crisis. Por su parte, Venezuela y Chile, como acompañantes, asistieron al final de cada ciclo de las conversaciones para ser informados sobre los avances (Segura y Mechoulam, 2017: 11-12).

De acuerdo con Néstor Osorio, tanto los contactos internacionales del Gobierno colombiano como los de las FARC-EP «fueron fundamentales para la evolución y el desarrollo de todas las conversaciones de paz» (entrevista con Osorio, 2017). Es decir, que la selección de los países participantes fue pensada de manera estratégica (Barreto, 2014: 235-237). Para empezar, desde la fase exploratoria del proceso, las FARC-EP expresaron que Venezuela y Cuba les infundían mayor confianza para servir de mediadores en un posible encuentro (Villamizar, 2017: 746; Acosta, 2016: 207). Fue así como las primeras reuniones preparatorias entre las partes se dieron en la frontera con Venezuela y en una isla del país vecino. De hecho, el expresidente Hugo Chávez fue una de las primeras personas en enterarse de las intenciones del Gobierno colombiano de iniciar los diálogos de paz (Borda y Gómez, 2015: 176-177). Aunque el rol de Venezuela durante la fase pública de las negociaciones no fue muy activo, varios académicos y las personas entrevistadas para esta investigación coinciden en que su participación en el proceso de paz fue crucial. Osorio explicó que la estrategia diplomática del Gobierno fue acercarse a Venezuela, donde sabía que existían simpatías hacia las FARC-EP, y pedir su ayuda; si las relaciones con este país hubieran seguido fracturadas y si el Gobierno no hubiera buscado su apoyo, el proceso de paz con el grupo guerrillero habría sido muy complicado. De la misma manera, Celis afirmó que Venezuela, y en especial el expresidente Chávez, jugó un papel destacado abriendo el camino a la solución negociada del conflicto. «Chávez entendía, por razones éticas, que la solución en Colombia era la paz, y por razones políticas, que ese conflicto armado era una amenaza para él» (entrevista con Celis, 2017). Finalmente, Trejos se refirió también a esta última idea, expresando que para Venezuela la relación con las FARC-EP se hizo insostenible en términos políticos, diplomáticos, comerciales y de seguridad, por lo que terminó presionando al grupo guerrillero para que optara por la vía negociada (entrevista con Trejos, 2017).

Cuba, como sede de las negociaciones, no fue seleccionada porque tuviera alguna influencia sobre el comportamiento de las FARC-EP (Borda y Gómez, 2015: 168), aunque no se puede obviar que su tradición revolucionaria

seguía despertando simpatías en el grupo guerrillero. Su participación en el proceso representaba la posibilidad de mantener la confidencialidad de las conversaciones, un estricto control de acceso para los medios de comunicación y la garantía de que su sistema judicial no iba a capturar a los miembros de las FARC-EP con una orden de arresto (Segura y Mechoulán, 2017: 13). Por su parte, Noruega era vista como un actor neutral por ambas partes y representaba la posibilidad de contar con un país europeo experto en temas de resolución de conflictos. Además, al no ser parte de la UE, podía financiar actividades de la delegación de las FARC-EP, ya que no consideraba al grupo como una organización terrorista (Segura y Mechoulán, 2017: 11; Haspeslagh, 2013: 11). Finalmente, el rol de Chile no fue muy destacado, pero este país fue escogido para hacer de contrapeso a los otros tres países, siendo su presidente, Sebastián Piñera, un político de centro-derecha, ideológicamente cercano a las posturas de Santos (Segura y Mechoulán, 2017: 12; Borda y Gómez, 2015: 168 y 179).

Diplomacia rebelde de las FARC-EP en el proceso de paz

Tanto los éxitos como los fracasos de la diplomacia rebelde de las FARC-EP pueden explicar el rol que esta conducta jugó en el proceso de paz. El grupo guerrillero llegó a la mesa de negociación en un estado de aislamiento a nivel internacional y con un alto rechazo por parte de múltiples países, debido a la continua violación de derechos humanos y a su vínculo con el narcotráfico. Algunos académicos opinan que esta situación pudo contribuir a la decisión de las FARC-EP de involucrarse en el proceso de paz, pero se podría afirmar que fueron los éxitos de su diplomacia los que tuvieron más impacto durante las negociaciones y le dieron al grupo guerrillero la confianza suficiente para aceptar las condiciones del proceso y llegar hasta la firma de la paz en 2016, a pesar de los momentos de crisis.

Según Trejos, la efectividad de la diplomacia de las FARC-EP se puede medir partiendo de los más de 20 años de labores de la Cominter, donde sus miembros fueron casi siempre los mismos y mantuvieron una línea de continuidad con «unas personas que sabían y estaban convencidas de lo que hacían y que usaban el mismo libreto en todas partes» (entrevista con Trejos, 2017). Por el contrario, explicó también Trejos, la diplomacia colombiana era una diplomacia de Gobierno y no de Estado, por lo que el discurso frente al conflicto armado y a las FARC-EP cambiaba dependiendo del presidente de turno, generando confusión en la comunidad internacional. En el mismo sentido, Borda explicó que «las FARC-EP lograron construir una política exterior

de Estado y no de gobierno con Venezuela» (entrevista con Borda, 2017); fue una estrategia a largo plazo que le trajo beneficios políticos y económicos al grupo guerrillero, añadió Borda. Igualmente, vale la pena mencionar que, aunque las FARC-EP no lograron un contacto formal con presidentes o primeros ministros europeos, sí pudieron llegar a diversas ONG, organizaciones civiles y educativas e incluso parlamentarios, que formaban parte de la socialdemocracia europea y que habían sido permeados por algunos refugiados políticos colombianos que reconocían la causa de las FARC-EP como una lucha política válida (entrevista con Celis, 2017).

Estos elementos sobresalientes de la diplomacia guerrillera se vieron reflejados en el proceso de paz de varias maneras. La primera de ellas es que algunos miembros de la Cominter, como Iván Márquez, Marcos Calarcá y Rodrigo Granda, participaron activamente de las negociaciones, lo que sugiere que el componente internacional desarrollado por las FARC-EP fue tenido en cuenta (entrevista con Trejos, 2017). La segunda es que su estrecha relación con Venezuela y los lazos que creó con otros países latinoamericanos y europeos fueron considerados a la hora de seleccionar a los países que participaron en el proceso. De esta manera, y a pesar de que la diplomacia rebelde de las FARC-EP no fue tan fuerte ni estratégica como la de otros insurgentes en el mundo, sí se puede afirmar que jugó un papel en los diálogos de paz, dándole al grupo guerrillero la confianza y la seguridad suficientes para embarcarse en un nuevo proceso de paz y llegar hasta su firma.

Tanto los éxitos como los fracasos de la diplomacia rebelde de las FARC-EP pueden explicar el rol que esta jugó en el proceso de paz. El grupo guerrillero llegó a la mesa de negociación en un estado de aislamiento a nivel internacional; pero serían los éxitos de su diplomacia los que tuvieron más impacto durante las negociaciones y le dieron al grupo guerrillero la confianza suficiente para la firma de la paz en 2016.

Conclusiones

En las últimas décadas, el mundo ha visto un aumento significativo de los conflictos armados internos con las graves consecuencias que esto implica: violaciones de derechos humanos, millones de muertes y aumento de la población de refugiados. A pesar de que este fenómeno ha llamado la atención de académicos y políticos, que lo han analizado a profundidad con el fin de entender mejor sus causas y consecuencias y desarrollar políticas públicas más efectivas, estos estudios se han centrado principalmente en las tácticas

violentas usadas por los actores en conflicto. Sin embargo, en los últimos años, algunos académicos se han dedicado a explorar diferentes variables de los conflictos armados internos, partiendo de la perspectiva de los grupos insurgentes e investigando el uso de tácticas no violentas como la gobernanza insurgente o el cumplimiento de normas internacionales por parte de grupos rebeldes. En el marco de esta tendencia se inserta el fenómeno de la «diplomacia rebelde» como una práctica ampliamente usada por diversos grupos armados no estatales en el mundo, pero poco explorada en términos académicos. De manera similar a como lo hacen los estados, los insurgentes se involucran en relaciones estratégicas con actores extranjeros para lograr sus objetivos políticos y militares durante el conflicto. Los principales autores que están estudiando este tema se centran en asuntos como los tipos de actividades diplomáticas, los objetivos, las barreras y el uso de redes sociales. No obstante, todavía existen muchos aspectos de este fenómeno sin explorar, como es el caso del rol que puede jugar la diplomacia rebelde en los procesos de paz.

En este sentido, el presente artículo representa una contribución académica al análisis y comprensión de este fenómeno partiendo del estudio del caso colombiano y del papel que desempeñaron las relaciones diplomáticas de las FARC-EP en el reciente proceso de paz. Desde los años noventa, este grupo guerrillero desarrolló una estrategia diplomática para lograr algunos de sus objetivos políticos y militares, asignando recursos para crear toda una estructura con oficinas en el exterior, delegados y presencia en Internet. Sin embargo, muchos autores y algunos de los entrevistados para esta investigación coinciden en que la diplomacia rebelde de las FARC-EP no fue tan fuerte ni estratégica como la de otras guerrillas en la región, debido, probablemente, a que tenían suficientes recursos económicos para operar y, por lo tanto, no dependían de ningún país extranjero, y a que su discurso político no era tan atrayente para un amplio sector de la comunidad internacional. Esto, sumado a situaciones internas del conflicto armado y a fenómenos globales como la guerra contra el terrorismo, ocasionó que las FARC-EP llegaran al proceso de paz debilitadas militarmente y en un estado de aislamiento a nivel internacional. Dichos factores pudieron contribuir a la decisión del grupo de involucrarse en una nueva solución negociada del conflicto. Adicionalmente, la constancia de las labores diplomáticas de las FARC-EP y sus políticas internas a largo plazo le valieron la simpatía de algunos gobiernos, ONG e individuos en América Latina y Europa. Estas relaciones fueron tenidas en cuenta a la hora de seleccionar a los países participantes en las negociaciones de paz, dándole al grupo guerrillero la suficiente confianza para participar en el proceso y la seguridad para permanecer hasta el final.

Referencias bibliográficas

- Acosta, Henry. *El hombre clave*. Colombia: Aguilar, 2016.
- Arjona, Ana. *Rebelocracy: Social order in the Colombian civil war*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Arjona, Ana; Kasfir, Nelson y Mampilly Zachariah. «Introduction». En: Arjona, Ana; Kasfir, Nelson y Mampilly, Zachariah (eds.). *Rebel governance in civil war*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 1-20.
- Barreto, Miguel. «Los procesos de paz en Colombia y el rol de la comunidad internacional: ¿crónica de un nacimiento anunciado?». *Revista Análisis Internacional*, vol. 5, n.º 2 (2014), p. 219-243 (en línea) [Fecha de consulta: 14.04.2018] <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/983>
- Bellal, Annyssa. *The War Report: Armed Conflicts in 2017*. The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2018. (en línea) [Fecha de consulta: 20.04.2018] <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/The%20War%20Report%202017.pdf>
- Bob, Clifford. «Merchants of morality». *Social Policy*, n.º 129 (2002), p. 36-45 (en línea) [Fecha de consulta: 10.06.2017] <https://ssrn.com/abstract=922037>
- Bob, Clifford. *The Marketing of Rebellion. Insurgents, media and international activism*. Nueva York: Cambridge University Press, 2005.
- Borda, Sandra P. *The internationalization of domestic conflicts: a comparative study of Colombia, El Salvador and Guatemala*. Tesis de Doctorado en Filosofía, University of Minnesota, 2009.
- Borda, Sandra P. y Gómez, Santiago. «The Internationalization of Colombia's current peace process: From isolation to containment». En: Bagley, Bruce y Rosen, Jonathan, (eds.). *Colombia's political economy at the outset of the Twenty-first Century: From Uribe to Santos and beyond*. Lanham: Lexington Books, 2015 p. 163-192.
- Calvert, Peter. *Revolution and International Politics*. London: Frances Pinter, 1984.
- Coggins, Bridget L. «Rebel diplomacy: Theorizing violent non-state actors' strategic use of talk». En: Arjona, Ana; Kasfir, Nelson y Mampilly Zachariah (eds.). *Rebel governance in civil war*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 98-118.
- Constantinou, Costas M.; Kerr, Pauline y Sharp, Paul (eds.). *The SAGE handbook of diplomacy*. Los Angeles: SAGE, 2016.
- Fazal, Tanisha M. «Rebellion, war aims & the laws of war». *Daedalus*, vol. 146, n.º 1 (2017), p. 71-82 (en línea) [Fecha de consulta: 30.05.2017] https://doi.org/10.1162/DAED_a_00423

- Fearon, James D. y Laitin, David D. «Ethnicity, insurgency, and civil war». *American Political Science Review*, vol. 97, n.º 1 (2003), p. 75-90 (en línea) [Fecha de consulta: 17.05.2017] <http://www.jstor.org.ezproxy.lib.gla.ac.uk/stable/3118222>
- GMH-Grupo de Memoria Histórica. «Basta ya! Colombia: Memorias de Guerra y dignidad». Bogotá: CNMH, 2013 (en línea) [Fecha de consulta: 06.04.2017] <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/>
- Greig, J. Michael. «Rebels at the Gates: Civil War Battle Locations, Movement, and Openings for Diplomacy». *International Studies Quarterly*, vol. 59, n.º 4, (2015), p. 680-693 (en línea) [Fecha de consulta: 28.10.2018] <https://doi.org/10.1111/isqu.12130>
- Haspeslagh, Sophie. «Listing terrorists: The impact of proscription on third-party efforts to engage armed groups in peace processes - a practitioner's perspective». *Critical Studies on Terrorism*, vol. 6, n.º 1 (2013), p. 189-208 (en línea) [Fecha de consulta: 17.05.2017] <https://doi.org/10.1080/17539153.2013.765706>
- Heger, Lindsay y Jung, Danielle. «Negotiating with rebels: The effect of rebel service provision on conflict negotiations». *Journal of Conflict Resolution*, vol. 61, n.º 6 (2015), p. 1.203-1.229 (en línea) [Fecha de consulta: 30.05.2017] <https://doi.org/10.1177%2F0022002715603451>
- Huang, Reyko. «Rebel diplomacy in civil war». *International Security*, vol. 40, n.º 4 (2016), p. 89-126 (en línea) [Fecha de consulta: 10.02.2017] https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00237
- Jo, Hyeran. *Compliant rebels. Rebel groups and international law in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Jones, Benjamin y Mattiacci, Eleonora. «A manifesto, in 140 characters or fewer: Social media as a tool of rebel diplomacy». *British Journal of Political Science*, (2017), p. 1-23 (en línea) [Fecha de consulta: 10.02.2018] <https://doi.org/10.1017/S0007123416000612>
- Kaplan, Morgan. *Strategies of Rebel Diplomacy: Evidence from the Iraqi Kurdish Liberation Movement*. Manuscrito sin publicar, 2017.
- Kasfir, Nelson. «Guerrillas and civilian participation: the National Resistance Army in Uganda, 1981-86». *The Journal of Modern African Studies*, vol. 43, n.º 2 (2005) p. 271-296. (en línea) [Fecha de consulta: 10.02.2018] <https://doi.org/10.1017/S0022278X05000832>
- Mampilly, Zachariah. «Insurgent governance in the Democratic Republic of the Congo». En: Krieger, Heike (ed.). *Inducing compliance with International Humanitarian Law: Lessons from the African Great Lakes Region*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 44-78.

- Martínez, Luis R. «Transnational insurgents: Evidence from Colombia's FARC at the border with Chavez's Venezuela». *Journal of Development Economics*, vol. 126, (2017) p. 138-153 (en línea) [Fecha de consulta: 28.10.2018] <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2017.01.003>
- Palacios, Marco. «A historical perspective on counterinsurgency and the «war on drugs» in Colombia». En: Arnson, Cynthia (ed.). *In the wake of war: democratization and internal armed conflict in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2012, p. 175-206.
- Palma, Oscar. *Transnational networks of insurgency and crime: explaining the spread of the Revolutionary Armed Forces of Colombia beyond national borders*. Tesis de Doctorado en Filosofía, The London School of Economics and Political Science, 2013.
- Pecaut, Daniel. «Presente, pasado y futuro de la violencia en Colombia». *Desarrollo Económico*, vol. 36, n.º 144 (1997), p. 891-930 (en línea) [Fecha de consulta: 20.06.2017] <https://www.jstor.org/stable/3467131>
- Pérez, José Gregorio. *Raúl Reyes. El canciller de la montaña*. Bogotá: Norma, 2008.
- Pizarro, Eduardo. «Una luz al final del túnel. Balance estratégico del conflicto armado en Colombia». *Nueva Sociedad*, n.º 192 (2004), p. 72-84 (en línea) [Fecha de consulta: 13.07.2017] <http://nuso.org/articulo/una-luz-al-final-del-tunel-balance-estrategico-del-conflicto-armado-en-colombia/>
- Ramírez, Socorro. «Actores europeos ante el conflicto colombiano». En: Gutiérrez, Francisco; Wills, María Emma y Sánchez, Gonzalo (eds.). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: IEPRI-Editorial Norma, 2006a, p. 71-120.
- Ramírez, Socorro. «La ambigua regionalización del conflicto colombiano». En: Gutiérrez, Francisco; Wills, María Emma y Sánchez, Gonzalo (eds.). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: IEPRI-Editorial Norma, 2006b, p.121-168.
- Reyes, Raúl. «Carta abierta a los gobiernos de Francia, Suecia y demás». *FARC-EP*, (2002) (en línea) [Fecha de consulta: 20.08.2017] <http://www.farc-ep.co/comunicado/carta-abierta-a-los-gobiernos-de-francia-suecia-y-demas.html>
- Sabates-Wheeler, Rachel y Verwimp, Philip. «Extortion with protection: Understanding the effect of rebel taxation on civilian welfare in Burundi». *Journal of Conflict Resolution*, vol. 58, n.º 8 (2014), p. 1.474-1.499 (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2017] <https://doi.org/10.1177%2F0022002714547885>
- Safford, Frank y Palacios, Marco. *Colombia: fragmented land, divided society*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press, 2002.

- Salehyan, Idean; Gleditsch, Kristian y Cunningham, David. «Explaining external support for insurgent groups». *International Organization*, vol. 65, n.º 4 (2011), p. 709-744 (en línea) [Fecha de consulta: 23.04.2017] <https://www.jstor.org/stable/23016231>
- Schultze-Kraft, Markus. «Europe's role in fostering peace in Central America and Colombia». En: Arnson, Cynthia (ed.). *In the wake of war: democratization and internal armed conflict in Latin America*. Stanford, CA.: Stanford University Press, 2012, p. 287-315.
- Segura, Renata y Mechoulam, Delphine. *Made in La Habana: Cómo Colombia y las FARC decidieron terminar la Guerra*. Nueva York: International Peace Institute, 2017 (en línea) [Fecha de consulta: 07.08.2017] <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/02/IPI-Rpt-Made-in-HavanaSpan.pdf>
- Semana. «The world of the FARC (Part I: Europe)». *Semana*, (mayo de 2009a), (en línea) [Fecha de consulta: 20.08.2017] <http://www.semana.com/international/print-edition/articulo/the-world-of-the-farc-part-i-europe/98823-3>
- Semana. «The world of the FARC (Part II: America)». *Semana*, (junio de 2009b), (en línea) [Fecha de consulta: 20.08.2017] <http://www.semana.com/international/print-edition/articulo/the-world-of-the-farc-part-ii-america/98843-3>
- The International Institute for Strategic Studies. *The FARC files: Venezuela, Ecuador and the secret archive of «Raul Reyes»*. London: The International Institute for Strategic Studies, 2011.
- Torrijos, Vicente y Pérez, Andrés. «La paradiplomacia de las FARC-EP». *Revista Política y Estrategia*, n.º 120 (2012), p. 15-56 (en línea) [Fecha de consulta: 06.02.2017] <http://132.248.9.34/hevila/Politicayestrategia/2012/no120/1.pdf>
- Trejos, Luis Fernando. *Un actor no estatal en el escenario internacional. El caso de las FARC-EP (1966-2010)*. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte, 2015.
- Ucrós-Maldonado, Andrés. «What Is the Colombian Peace Process Teaching the World?». *New England Journal of Public Policy*, vol. 29, n.º 1 (2017), p. 1-7 (en línea) [Fecha de consulta: 27.10.2018] <https://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol29/iss1/9/>
- Villamizar, Darío. *Las guerrillas en Colombia. Una historia desde los orígenes hasta los confines*. Bogotá: Penguin Random House, 2017.
- Wickham-Crowley, Timothy. «Del gobierno de abajo al gobierno de arriba... and back: transitions to and from rebel governance in Latin America 1956-90». En: Arjona, Ana; Kasfir, Nelson y Mampilly, Zachariah (eds.). *Rebel governance in civil war*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 47-73.

Anexo 1.

Detalle de los entrevistados

Nombre	Cargo
Arno Ambrosius	Exdiplomático holandés en Colombia
Luis Eduardo Celis	Asesor de posconflicto en la Fundación Paz y Reconciliación
Luis Fernando Trejos	Profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte
Néstor Osorio	Exembajador de Colombia ante el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (2014-2019)
Sandra Borda	Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

La reincorporación colectiva de las FARC-EP: una apuesta estratégica en un entorno adverso

The collective reincorporation of the FARC-EP: a strategic bet in an adverse environment

Liliana Zambrano Quintero

Investigadora, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto (Bilbao, España)
lilianazambranoq@gmail.com

Cómo citar este artículo: Zambrano Quintero, Liliana. «La reincorporación colectiva de las FARC-EP: una apuesta estratégica en un entorno adverso». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 121 (abril de 2019). DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.45

Resumen: Contrario a los tradicionales procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), que se centran en la individualización de combatientes, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) optaron por una reincorporación colectiva que combina su conversión a partido político con la puesta en marcha de proyectos productivos colectivos en el marco de la cooperativa Economías Sociales del Común (Ecomún). Pese a ser una apuesta estratégica, los elementos del entorno no han facilitado la materialización de dicho modelo. En este artículo se hace un análisis de los cambios estratégicos, organizacionales y operacionales por los que han atravesado las FARC-EP en su proceso de tránsito a la vida política legal, destacando sus fortalezas y debilidades, así como los desafíos a los que se enfrentan para mantenerse cohesionadas en la legalidad.

Palabras clave: FARC-EP, reincorporación colectiva, partido político, acuerdos de paz, Colombia

Abstract: Traditional Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) processes focus on the individualisation of combatants, but the Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army (FARC-EP) opted for a collective reincorporation that combines conversion to a political party with the implementation of collective productive projects in the framework of the Economías Sociales del Común (Ecomún) cooperative. But although it was a strategic bet, environmental factors have not helped this model come to fruition. This paper analyses the strategic, organisational and operational changes undergone by the FARC-EP in its process of transition to legal political life, highlighting its strengths and weaknesses, as well as the challenges it faces to remain united in legality.

Key words: FARC-EP, collective reincorporation, political party, peace agreements, Colombia

El 1 de septiembre de 2017 las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) se constituyeron oficialmente como partido político bajo el nombre de Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)¹. Este nuevo partido político ya participó con candidatos propios en las elecciones legislativas de marzo de 2018 y en las presidenciales de mayo de ese mismo año apoyando a otros partidos. Su conversión a partido político fue el resultado de cuatro años y medio de conversaciones con el Gobierno colombiano del presidente Juan Manuel Santos en La Habana, las cuales concluyeron el 24 de noviembre de 2016 con la firma, en el Teatro Colón de Bogotá, del Acuerdo Final (AF) para la construcción de una paz estable y duradera. Dicho acuerdo no solo puso fin a 52 años de conflicto armado, sino que hizo manifiesta la intención del grupo de avanzar hacia «la política sin armas» y dar «el paso definitivo de la forma de lucha clandestina

Las FARC-EP señalaron que su reincorporación a la vida civil iría mucho más allá del paso de guerrilleros a civiles; harían una reincorporación colectiva, no individual, y de carácter más estructural que asistencial.

y de alzamiento armado, a la forma de lucha abierta, legal, hacia la expansión de la democracia» (Jiménez, 2016).

Los modelos tradicionales de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de organizaciones

armadas entienden la reintegración de excombatientes como un proceso básicamente individual, en el que se establecen las medidas legales, económicas y sociales para que los miembros de dichas organizaciones se reincorporen al seno de la sociedad. Parten del supuesto de que una reintegración exitosa supondría la ruptura de las estructuras de poder existentes al interior de la organización armada, el desmonte de las jerarquías y la disolución del colectivo (Sundh y Schjørlien, 2006; United Nations, 2006). Contrario a esta visión clásica, las FARC-EP señalaron que su reincorporación a la vida civil iría mucho más allá del paso de guerrilleros a civiles; harían una reincorporación colectiva, no individual, y de carácter más estructural que asistencial. Tampoco emplearon los mismos términos: la guerrilla no se desarma, «deja de usar las armas» para continuar en la lucha por vías exclusivamente democráticas; no se desmoviliza, «desmonta sus estructuras armadas» mientras se mantiene como colectivo; no se reinserta a la sociedad, se «reincorpora» al sistema político que ha desafiado durante años. Es decir, según sus palabras: «las FARC no se desmovilizan, se movilizan a hacer

1. Se emplearán las siglas FARC-EP para referirse al grupo rebelde en armas y las siglas FARC para hacer alusión al nuevo partido político.

política legal» (E1)². Al matizar este lenguaje, la guerrilla quería dar a entender que no desaparecía como organización política, sino como estructura militar, por lo que los fines de la lucha se mantenían, aunque se cambiaban los medios para alcanzarlos.

Uno de los elementos centrales de la agenda de las conversaciones de paz era que el fin del conflicto no solo implicaba la dejación definitiva de las armas por parte de la guerrilla, sino que abría la posibilidad para que el grupo se transformara en un partido político y entrara a formar parte del tablero electoral. Conscientes de que mantener la unidad sería su principal fortaleza, las FARC-EP acordaron que se agruparían en zonas específicas dentro del territorio nacional, en las cuales adelantarían un proceso colectivo de reincorporación económica y social mediante la puesta en marcha de proyectos colectivos de economía solidaria denominado Economías Sociales del Común (Ecomún) (AF, punto 3.2.2.1). Dicho modelo de reincorporación colectiva –en lo político, económico y social– se vislumbraba de manera estratégica. Mantener cohesionada a la organización significaba no perderse como agrupación política, no desperdiciar ese conglomerado ya existente, formado, disciplinado, concientizado en torno de unos objetivos comunes (E2)³. Suponía no permitir que se «desperdigara» su gente y aprovechar la estructura orgánica que ya tenían para el trabajo político (E1). La comandancia tenía claro que el futuro de su proyecto político también pasaba por el futuro cotidiano de cada uno de sus integrantes (EMC, 2017), de allí que mantener «amarrada» a su gente a través de proyectos productivos en regiones concretas, donde también harían trabajo político, no solo garantizaba clientela electoral, sino que representaba una salida a la guerra con garantías de seguridad y alternativas económicas para sus miembros (E3)⁴. Sin embargo, los cálculos estratégicos de las FARC-EP se toparon desde el inicio de la implementación de los acuerdos con las adversidades de la realidad. La voluntad y capacidad de la guerrilla para convertirse en partido político e impulsar proyectos colectivos fue insuficiente para que esta pudiera operar de manera cohesionada y segura en la legalidad. Las condiciones del entorno influyeron en el proceso y actuaron como elementos tanto favorecedores como adversos para la transición. El cumplimiento de lo pactado, la puesta en marcha de ajustes institucionales y una mayor apertura política y social también serían esenciales para una efectiva participación política de los otrora insurgentes.

2. Entrevista 1 (E1): hombre, Comisión de Seguimiento y Verificación, Bogotá, 25 de febrero de 2017.

3. Entrevista 2 (E2): mujer, Comisión Tripartita Cauca, Popayán, 15 de febrero de 2017.

4. Entrevista 3 (E3): mujer, Dirección Nacional FARC, Bogotá, 1 de mayo de 2017.

Son escasas las investigaciones realizadas sobre la reincorporación colectiva de excombatientes, siendo todavía un campo abierto a la investigación el análisis de experiencias grupales de reintegración económica. Este artículo llama la atención sobre dicho vacío teórico, aunque se centra únicamente en el proceso de reincorporación política de las FARC-EP. La premisa de partida es que en dicho proceso de transición es tan importante el *sujeto* que se transforma como el *lugar* donde lo hace. De ahí que se haga un recorrido por los principales cambios estratégicos, organizacionales y operacionales que han venido atravesando las FARC-EP para convertirse en partido político, enmarcándolos en el contexto específico en el que se ha dado la transformación. Ello permite identificar tanto los desafíos internos como los retos externos a los que se ha enfrentado para consolidarse como un actor más dentro de la arena política democrática colombiana.

«Mantener cohesionada a la organización significaba no perderse como agrupación política, no desperdiciar ese conglomerado ya existente, formado, disciplinado, concientizado en torno de unos objetivos comunes» (Entrevista 1).

Para ello, se retoman los factores explicativos que se han identificado en la teoría sobre el tránsito de grupos rebeldes a partidos políticos y, a partir del caso colombiano, se señalan los retos que se vislumbran y se identifican los elementos primordiales que puedan ser relevantes para el

estudio de otras experiencias. El análisis se aborda desde una perspectiva cualitativa, que pone de relieve la complejidad del fenómeno y demuestra que es algo que no sucede de un día para otro, sino que es un proceso que toma su tiempo, en el que intervienen decisiones estratégicas, certezas e incertidumbres, fallos y aciertos. Para la reflexión, se contó con los insumos derivados del análisis de documentos⁵ relacionados con este asunto, así como con los aportes de diez entrevistas realizadas por la autora a diferentes miembros de las FARC-EP durante el año 2017⁶, algunas de las cuales se citan en este trabajo.

5. Se analizaron los acuerdos y comunicados conjuntos emitidos por las delegaciones de paz en La Habana con relación a los temas de participación política y fin del conflicto. Se revisaron los discursos pronunciados y entrevistas a miembros de las FARC-EP publicados en otros medios de comunicación en el período comprendido entre agosto de 2012 y abril de 2018.

6. Las entrevistas se realizaron en el marco del proceso de elaboración de la tesis doctoral de la autora titulada «Desarmar la política para fortalecer la democracia. La transformación de las FARC-EP en partido político. Aportes a la teoría en clave territorial», defendida el 21 febrero de 2019 en la Universidad de Deusto (Bilbao). Las entrevistas se llevaron a cabo en Colombia, entre enero y mayo de 2017, cuando las FARC-EP aún estaban en armas y agrupadas en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN). Se buscó acceder a los máximos comandantes y líderes políticos, así como a la comandancia en terreno y líderes militares. En ese momento,

La transformación de grupos rebeldes en partidos políticos

Los estudios sobre la transformación de grupos rebeldes en partidos políticos son relativamente recientes. No fue hasta hace 20 años cuando empezaron a producirse las primeras investigaciones específicas sobre la materia a partir del estudio de los procesos de pacificación y democratización que se desarrollaron durante los años noventa del siglo pasado, los cuales desencadenaron un gran número de elecciones posconflicto como mecanismo para la implementación de los acuerdos de paz alcanzados (Lyons, 2005). En un principio, se hicieron estudios de caso e investigaciones comparadas de orden cualitativo centradas en analizar las condiciones para que los grupos rebeldes se transformaran en partidos políticos, los mecanismos causales que hacían que dicha transformación fuera más o menos exitosa, así como las variaciones de resultados entre un país y otro (Manning, 2007; Allison, 2006; Söderberg, 2007; De Zeeuw, 2008; Dudouet, 2009). Recientemente se han hecho estudios con una metodología cuantitativa basada en la recolección sistemática de información sobre un amplio número de casos con el fin de identificar patrones y tendencias que puedan ser generalizables en tiempo y espacio (Manning y Smith, 2016; Söderberg y Hatz, 2016; Marshall e Ishiyama, 2016).

En términos generales, la transformación de grupos rebeldes en partidos políticos es entendida como un *proceso* que involucra una *cadena de cambios* y en el que se presentan diferentes etapas y pasos que no necesariamente tienen lugar en un orden específico, sino que pueden ocurrir de manera paralela y solapada (Dudouet *et al.*, 2016). Este proceso forma parte de la serie de ajustes políticos, económicos y sociales propios de un contexto de posconflicto en el marco del tránsito de la guerra a la paz. Supone, primero, un cambio de *medios*, es decir, pasar de métodos violentos a no violentos; segundo, un cambio de *arena*, dejar de luchar en un campo de batalla para entrar a operar dentro del marco legal existente, y, tercero, ser capaz de *sostenerse* como actor político viable a lo largo del tiempo (Söderberg, 2007). Ahora bien, no todos los antiguos grupos rebeldes emergen como partidos políticos; es decir, no todos optan por transformarse en actores políticos legales; tampoco todos finalizan la confrontación como resultado de un proceso negociado y, si lo hacen, no todos convienen consideraciones específicas sobre este punto en los acuerdos de

el acceso a los guerrilleros rasos estaba limitado, pues aún se mantenían las líneas de mando. Finalmente, se pudo entrevistar a diez miembros de las FARC-EP de diferentes perfiles, dos de ellos mujeres.

paz. Asimismo, aquellos grupos que lo intentan tampoco recorren caminos similares ni producen resultados homogéneos.

Hay casos que se catalogan como exitosos en el sentido de que logran completar su proceso de desarme y desmovilización, rompen con las estructuras militares y se constituyen en partido político mediante el cual toman parte en las elecciones nacionales y locales hasta ganar posiciones en las estructuras de gobierno. Es el caso del Congreso Nacional Africano en Sudáfrica, la Resistencia Nacional Mozambiqueña (RENAMO), el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador o el Partido Comunista de Nepal (maoísta). En otras situaciones, los grupos rebeldes intentan la transformación, pero no logran sobrevivir en la arena electoral y, al cabo de un tiempo, terminan desapareciendo de la escena política, aunque tampoco retornan a la vía armada. Es el caso del Movimiento 19 de abril (M-19) en Colombia o de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). La transformación también puede darse de manera parcial; es decir, los rebeldes reconocen que deben cambiar, pero consideran que aún no están dadas las condiciones para abandonar del todo la lucha armada. El resultado es una organización que se convierte en partido político, pero mantiene unidades armadas de reserva como en el caso del Ejército Republicano Irlandés (IRA) y su brazo político el Sinn Féin durante los primeros años posteriores a la firma de la paz en Irlanda del Norte. Finalmente, están las situaciones de transformación fallida que desencadenan la ruptura de los acuerdos y el regreso a la vía armada, como en el caso del Frente Revolucionario Unido (RUF, por sus siglas en inglés) en Sierra Leona o de la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA).

Los factores explicativos de que la conversión a partido político sea más o menos exitosa van desde las características del grupo rebelde, la naturaleza de su lucha y el grado de apoyo en el momento de la transición, hasta las condiciones específicas del contexto en el que se transforma, las formas de terminación del conflicto, los ajustes institucionales que se implementan y el nivel de apertura democrática del sistema político. La mayoría de las investigaciones se han centrado principalmente en los cambios internos por los que atraviesa el grupo rebelde, así como en el rol de la comunidad internacional; pero no hay unanimidad sobre la influencia de las condiciones del entorno en los resultados de la transición. Mientras autores como De Zeeuw (2008) o Nasi (2007) argumentan que los grupos no se transforman en el vacío y, en consecuencia, el contexto político en el que se produce la transición condiciona el éxito o fracaso del proceso; los estudios cuantitativos (Manning y Smith, 2016; Söderberg y Hatz, 2016) no han logrado establecer una relación clara que ubique a las características del sistema político y a las condiciones de la terminación del conflicto como factores determinantes para dicho proceso. Sin embargo, una mirada a la transición de las FARC-EP indica que, en este caso, el contexto sí parece relevante.

De las FARC-EP a la FARC

Técnicamente hablando, las FARC-EP se han convertido con cierta celeridad en partido político, ya que –a menos de un año de haber firmado el Acuerdo Final (noviembre de 2016)– desmontaron la totalidad de sus estructuras armadas, entregaron por completo las armas (julio de 2017) y se registraron oficialmente como partido político (septiembre de 2017). Al cabo de seis meses, en marzo de 2018, se presentaron con candidatos propios a las elecciones legislativas de Colombia, apoyaron a otros partidos en las presidenciales de mayo del mismo año y, en la actualidad, se preparan para las elecciones regionales de octubre de 2019. Asimismo, como resultado de los acuerdos de paz, tienen garantizadas cinco sillas en el Senado y cinco en la Cámara de Representantes por dos períodos constitucionales, de manera que, como mínimo, tendrán presencia en el escenario democrático hasta el año 2026. Pero lo que está en juego no es únicamente su habilidad para convertirse en partido político (que per se ya es relevante), sino la viabilidad y sostenibilidad de su proyecto como fuerza política sin armas.

A la luz de los factores teóricos antes mencionados, a continuación se esbozan los principales cambios por los que han atravesado las FARC-EP en su proceso de transición. Si De Zeeuw (2008) habla de dos cambios organizacionales –la desmilitarización de las estructuras y la organización como partido– así como de dos cambios actitudinales –la democratización en la toma de decisiones y la adaptación de estrategias y metas al nuevo escenario de lucha–, en este artículo se hará referencia a cambios estratégicos, organizacionales y operacionales.

Cambios estratégicos

Una de las principales teorías que ha servido para explicar la toma de decisiones de los grupos rebeldes es aquella que los identifica como actores racionales que hacen un cálculo estratégico de sus posibilidades y limitaciones en un momento determinado, optando por aquello que mejor les garantiza su supervivencia (Mitchell y Nicholson, 1983). Según Zartman (2000) hay un momento dentro de la dinámica del conflicto en el que las partes directamente involucradas en la confrontación reconocen que se encuentran en una situación de «estancamiento mutuo» donde la victoria militar de cualquiera de ellas se convierte en una utopía. Dicha «percepción compartida» puede dar pie a un *ripe moment* o punto de madurez (*ripeness*) en el que se valore que los beneficios de la negociación posiblemente serían mayores que los costos de permanecer en la guerra. Ahora bien, una relación de fuerzas de empate o desfavorable para una de las partes no necesariamente provoca la reacción de optar por la negociación. Como

destaca Valenzuela (2018), contrario a los procesos de pacificación de los noventa en América Latina, las FARC-EP optaron por permanecer en armas pese a su desventaja militar. Sobre esto, Pruitt (2005) indica que a la valoración militar se le debe sumar el optimismo de que las negociaciones puedan ser exitosas, por lo que desarrolla el concepto de *readiness*, que se centra más en la motivación de los actores para terminar el conflicto que en la situación de estancamiento como propone Zartman (2000). Según Pruitt (2005), debe haber optimismo en la posibilidad de llegar a un acuerdo relativamente aceptable, lo cual requiere del reconocimiento del otro como interlocutor válido con el que se puede llegar a acuerdos que serán cumplidos. Implica además un trabajo de construcción de confianza, la creencia de que el «otro» también está motivado para resolver la disputa, es decir, que está dispuesto a trabajar por ello y a hacer concesiones.

En el caso reciente de las FARC-EP, varios de estos elementos estuvieron presentes cuando en el 2012 la guerrilla decidió sentarse de nuevo en una mesa de conversaciones e iniciar un proceso que terminó siendo irreversible⁷. En cuanto a la relación de fuerzas, los ocho años de implementación de la política de «seguridad democrática»⁸ debilitó militarmente a la organización, fueron neutralizados varios de sus líderes⁹ y replegados a zonas periféricas. Se llegó a un punto, sin embargo, en el que la guerrilla no podía ser derrotada militarmente, pero tampoco esta tenía la capacidad suficiente para tomar el poder a través de las armas. Ante esta situación, la llegada a la Presidencia de Juan Manuel Santos en

7. No es la primera vez que las FARC-EP entablaron conversaciones de paz con el Gobierno colombiano. Tres intentos anteriores de poner fin al conflicto armado por la vía del diálogo habían fracasado: los acuerdos de La Uribe bajo el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), de Caracas y Tlaxcala bajo el Gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994) y del Caguán bajo el Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002).

8. La política de «seguridad democrática» fue impulsada por el expresidente Álvaro Uribe Vélez durante sus ocho años de gobierno (2002-2006/2006-2010). Se trataba de una política de defensa y seguridad nacional basada en la recuperación del control estatal del territorio. Para ello, puso en marcha un proceso de profesionalización de la Fuerza Pública, coordinación de fuerzas, perfeccionamiento de la inteligencia y adquisición de nueva tecnología, lo cual situó a las FARC-EP en una clara posición de desventaja militar. La columna vertebral de esta política fue el Plan Patriota, diseñado para recuperar los territorios de los departamentos de Caquetá, Meta, Guaviare y Putumayo, todos ellos regiones importantes por ser retaguardia guerrillera y fuente de la mayor parte de los recursos provenientes del narcotráfico. La ofensiva del Ejército fue de largo aliento. Su estrategia era permanecer en la zona hasta debilitar las unidades de vanguardia de las FARC-EP, neutralizar miembros del secretariado y socavar la fuente financiera derivada de los cultivos de coca (Pizarro, 2011: 278). A este Plan se sumaron otros: el Plan Cabecillas, el Plan de Consolidación, El Plan Espada de Honor.

9. Raúl Reyes, canciller de las FARC-EP; Mono Jojoy, jefe del ala militar; Alfonso Cano, líder máximo de las FARC-EP luego de la muerte natural de «Tirofijo».

2010 creó un ambiente favorable a la salida negociada. El nuevo mandatario se mostró más proclive al diálogo, empezó a utilizar un lenguaje más moderado para referirse a la insurgencia, volvió a reconocer la existencia de un conflicto armado en Colombia y avanzó en la construcción de un andamiaje jurídico de legislación para la paz: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), Marco Jurídico para la Paz (Acto Legislativo 01 de 2012), entre otros. El entorno también resultó ser propicio: internamente había una revitalizada fuerza política y social que reclamaba la salida negociada del conflicto, mientras que el triunfo electoral de gobiernos de izquierda en varios países de América Latina demostraba que era posible llegar al poder y gobernar por vías democráticas.

Para las FARC-EP, la situación de «empate militar» no era lo más determinante. Según Timochenko¹⁰, «iban a La Habana en respuesta al clamor nacional por la paz». La prolongación del conflicto había derivado en una desviación de sus fines y una degradación de sus medios, algo nefasto para su credibilidad y apoyo popular. Su supuesta base social no solo disminuía, sino que iba encontrando otros canales democráticos para posicionar sus luchas. El entorno favorable que se había creado supuso entonces una oportunidad para cambiar los métodos violentos y es dentro de este marco que se ubican los cuatro cambios estratégicos que a continuación se van a destacar.

El primero de ellos hace alusión a un *convencimiento real de abandonar de manera definitiva la vía armada* por parte de los líderes de las FARC-EP. El hecho de sentarse en una mesa de negociación ya suponía un reconocimiento por parte del Gobierno de que la guerrilla, pese al involucramiento con las economías ilícitas y la criminalización de sus métodos, todavía conservaba un discurso político y podía transitar a la legalidad para hacer sus reivindicaciones dentro del sistema democrático. Significaba una «salida digna» en la que se reconocían sus históricos motivos de lucha (punto uno del AF, sobre reforma rural integral) y se le permitía la entrada a la vida política legal (punto dos, sobre participación política). Dicho convencimiento se reflejó a través de gestos como el de mantener los acercamientos con el Gobierno luego de que fuera abatido el entonces máximo comandante Alfonso Cano en la fase exploratoria; realizar un cese al fuego unilateral durante gran parte de las conversaciones; tener disposición para renegociar los acuerdos tras el triunfo del «No» en el plebiscito del 2 de octubre de 2016; concentrarse en las Zonas Veredales de Transición y Normalización

10. Timochenko o Timoleón Jiménez, es el alias de Rodrigo Londoño Echeverri. Fue el comandante en jefe de las FARC-EP desde noviembre de 2011 hasta el desmonte de la guerrilla. Hoy en día es el presidente del nuevo partido FARC.

(ZVTN) que se habían acordado para su desmovilización, aunque estas no estuvieran debidamente acondicionadas, y seguir adelante en la transición pese a los lentos progresos en la fase de implementación. Una vez inmersos en el proceso, la organización asumió el cumplimiento como bandera: «cumplir así no nos cumplan» (E2). No solo con la intención de demostrar su voluntad de paz y capitalizarla políticamente, sino también para responsabilizar al Gobierno de los incumplimientos y posible fracaso en la implementación de los acuerdos (E4)¹¹.

Un segundo cambio estratégico fue empezar a recuperar *la naturaleza política de su lucha*, que la prolongación y degradación de la guerra les habían arrebatado. Según la literatura en la materia, si el grupo rebelde opera en función de una ideología tiene mayores posibilidades de éxito para conformarse como partido político, pues ya maneja una visión del tipo de gobierno que desea (De Zeeuw, 2008; Dudouet, 2009). A lo largo de las conversaciones en La Habana, las FARC-EP intentaron mostrarse como una alternativa de poder que recogía los reclamos de los «sectores excluidos y oprimidos» de la sociedad. Elaboraron propuestas programáticas y dieron a conocer su visión sobre cada uno de los temas de la agenda de las negociaciones, haciendo alusión a la necesidad de tocar las «causas estructurales» del conflicto.

Un tercer cambio tuvo que ver con la *unidad de los mandos* a la hora de tomar la decisión de convertirse en partido político. Ningún grupo es completamente unitario y puede haber divisiones internas que no siempre faciliten una percepción unificada de la situación. Las oportunidades que ofrece la posguerra no son iguales para todos los miembros de un grupo armado, les afecta de manera diferente, así como las recompensas y los costos se distribuyen de forma desigual (Mitchell y Nicholson, 1983). La división más común es aquella que se da entre la línea «militar-dura» y la línea «política-suave», esta última más proclive a la negociación (Dudouet *et al.*, 2016). En este sentido, las FARC-EP siempre se caracterizaron por ser una organización tremendamente cohesionada. Podía haber diferencias, discusiones internas, pero en última instancia había un único centro de dirección y mando. En el momento de decidir su tránsito a la legalidad, es probable que jugara un papel importante el perfil de los nuevos liderazgos tras la muerte, en marzo de 2008, del histórico líder Manuel Marulanda. Un rasgo característico de esta nueva generación de dirigentes es que «todos sin excepción [provenían] de las filas de la Juventud o el Partido Comunista y todos habían cursado estudios universitarios, concluidos o no» (Pizarro, 2011: 285).

11. Entrevista 4 (E4): hombre, comandante en el terreno, ZVTN El Gallo-Córdoba, 24 de marzo de 2017.

Estos rasgos representaban un potencial de negociación, pues su experiencia política y formación académica los hacía más proclives para la acción política que para la acción militar (ibídem).

Pese a las desconfianzas acumuladas del pasado y a las incertidumbres del futuro, las FARC-EP llegaron a la firma del Acuerdo Final de la manera más unificada posible tanto a nivel de sus mandos como de sus bases¹². Esto les permitió avanzar de manera más o menos compacta tanto en el abandono de las armas como en la conformación del nuevo partido. No obstante, las fracturas internas empezaron a vislumbrarse una vez iniciada la fase de implementación y se fueron agudizando a medida que crecían las inseguridades ante los incumplimientos del Gobierno. Un primer ámbito de discrepancias se presentó al nivel de los liderazgos a la hora de definir la orientación ideológica que debían asumir como partido.

La tensión se dio entre una línea más radical, inclinada a mantener el carácter marxista-leninista de la organización y a conservar todo aquello que los había identificado y aglutinado históricamente; y una línea más progresista que

Un primer ámbito de discrepancias en el seno de las FARC-EP se presentó al nivel de los liderazgos a la hora de definir la orientación ideológica que debían asumir como partido.

abogaba por crear un movimiento político más amplio, con un discurso más moderado cercano al socialismo y una imagen renovada que los apartara del legado negativo de la guerra y los posicionara como una alternativa que electoralmente pudiera ir más allá de su militancia. Por otra parte, no siempre quienes han sido los dirigentes durante la guerra tienen las cualidades y competencias necesarias para conducir a la organización para el trabajo electoral (Lyons, 2005; Söderbeg, 2007). Dentro del nuevo partido se dejó entrever cierta incomodidad con el hecho de que el partido FARC continuara siendo liderado por Timochenko. Ello respondía a las tensiones antes señaladas, así como al hecho de que a Timoléon Jiménez le faltara formación y experiencia en la política legal (sumado a su delicado estado de salud) y, por qué no decirlo, a egos y vanidades de poder que resultan inevitables cuando se empieza a operar por fuera del esquema militar (E5)¹³.

12. Solo el Frente Primero que operaba en el Guaviare se declaró disidente en junio de 2016, argumentando que un acuerdo de paz con el Gobierno no solucionaba los problemas que los llevaron a las armas en 1964. La realidad es que esta fracción ha continuado vinculada a las actividades económicas ilícitas (Álvarez *et al.*, 2018; Albaladejo, 2017).

13. Entrevista 5 (E5): hombre, exmiembro del M-19, Bogotá, 24 de febrero 2017.

Las contradicciones también fueron manifiestas entre quienes hicieron parte de la Delegación de paz en La Habana y los antiguos comandantes militares que permanecieron en el terreno haciendo frente a la ofensiva militar, concentrados en las ZVTN y manteniendo la moral de la tropa en momentos en que las condiciones eran precarias, inseguras e inciertas. El resultado fue que, tras un año de la firma de los acuerdos de paz, varios de los mandos medios¹⁴ de las FARC-EP terminaron engrosando las filas de la disidencia, regresaron a sus zonas de control o se sumaron a otros grupos armados ilegales cuyas ofertas resultaban atractivas¹⁵ (Albaladejo, 2017). Un último escenario de divisiones fue la desconexión entre la nueva dirigencia política y la militancia del naciente partido. Varios integrantes de la organización se fueron retirando de la FARC argumentando que no compartían los lineamientos del nuevo partido; criticaban la pérdida de principios esenciales dentro de la organización como la dirección colectiva, la disciplina consciente, la práctica del centralismo democrático y el ejercicio de la crítica y la autocrítica, y responsabilizaban a los dirigentes de haber entregado las armas sin haber garantizado que se cumpliera lo acordado por parte del Gobierno nacional (Anncol, 2017).

Finalmente, un cuarto cambio estratégico fue el hecho de apostar por un modelo de *reincorporación colectiva* que les permitiera mantenerse cohesionados en la legalidad. Dicho planteamiento surge en primera instancia de su autocomprensión como «familia fariana», donde lo más natural sería seguir transitando juntos en esta nueva etapa. Según la organización, su fuerza estaba en el acumulado histórico de lucha, en las relaciones de solidaridad, fraternidad y cooperación que hicieron posible que se convirtiera en una verdadera comunidad con identidad propia y aspiraciones comunes. Esa fortaleza se pretendía cuidar, preservar y potenciar en las nuevas condiciones políticas

14. Otras experiencias en Colombia, como las del Ejército Popular de Liberación (EPL) o las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), demostraron que los mandos medios suelen ser la franja que más difícilmente se reincorpora a la vida civil. Por lo general, se trata de personas sin estudios, ni actividad productiva, con larga experiencia en la guerra, manejo de poder y dinero y reconocimiento por sus dotes militares. No tienen grandes intereses en la política. Son personas a quienes el acuerdo de paz les significa más pérdidas e incertidumbres que ganancias y certezas (Arias *et al.*, 2010).

15. Pablo Catatumbo señaló en octubre de 2017 que estaban ofreciendo dos millones de pesos a cada guerrillero para irse a una banda criminal y a los comandantes diez millones de pesos (unos 3.000 euros). Durante la guerra, el sustento de la *guerrillerada* se lo proporcionaba íntegramente la organización. En los acuerdos quedó establecido que los/as excombatientes recibirán una renta básica del 90% del salario mínimo establecido durante 24 meses, es decir, 703.117 pesos (200 euros al mes aproximadamente).

(EMC, 2017). También fue el resultado de una toma de conciencia por parte de la dirigencia de las FARC-EP de las incertidumbres, temores y dificultades a las que se iba a enfrentar la *guerrillerada* en este nuevo proyecto de vida. Tenían claro que «ahí debían dedicar buena parte de sus esfuerzos inmediatos, porque tenían una obligación con todos los que habían integrado la organización» (ibídem). Sería irresponsable de su parte decirle a la militancia simplemente «hasta luego, hasta aquí fue» (E1), pues la idea era que «la gente no quedara mal, en condiciones deplorables, o que se sintieran abandonados» (E3). Por eso, la apuesta fue por un proceso colectivo que pasara por la permanencia en los territorios, pero sobre todo, por los avances en la reincorporación económica que prevé el acuerdo en términos de una organización de economía social y solidaria para la ejecución de proyectos productivos y de servicios, denominada Ecomún.

Las FARC-EP sabían que una reincorporación colectiva no era ni el modelo más esperado ni el más conveniente para el Gobierno, y aún menos para las fuerzas políticas opositoras. De hecho, técnica y logísticamente es mucho más fácil individualizar a los combatientes que mantenerlos como colectivo. Desde una perspectiva política, dicha figura representa una amenaza –real o percibida– en el plano electoral. Y económicamente es una propuesta que atraviesa uno de los temas más álgidos del conflicto colombiano: la problemática de la tierra. Para la implementación de proyectos productivos es necesario contar con tierras aptas para la producción, además de que sean propias. Ambos asuntos aún están sin resolver y son esenciales para hacer tangible la reincorporación colectiva. Pero lo que no contemplaron las FARC-EP es que el entorno iba ser más adverso de lo esperado. Por un exceso de confianza o falsas expectativas, no previeron un incumplimiento ni, mucho menos, un desmonte de lo pactado en los acuerdos. Según el informe de seguimiento de Naciones Unidas de septiembre de 2017, los proyectos colectivos no se habían puesto aún en marcha, mientras que la inconformidad y desencanto de los antiguos guerrilleros iba creciendo. A ello se sumó el hecho de que varios de sus integrantes empezaron a ser asesinados¹⁶, a la vez que otros temían por su seguridad física y jurídica¹⁷. El resultado es que un alto porcentaje de sus integrantes terminaron yéndose

16. Desde la firma del Acuerdo de Paz y hasta abril de 2018, se habían registrado en total 44 asesinatos de exmiembros de las FARC-EP y 18 de sus familiares (UN-S/2018/279).

17. El primer reto al que se enfrentó la Jurisdicción Especial para la paz fue la captura de Jesús Santrich por supuesto narcotráfico después de la firma de la paz, reabriendo así el debate sobre extradición.

de las zonas transitorias¹⁸ para buscarse la vida por su cuenta y otro tanto terminó reciclándose en la violencia¹⁹.

Cambios organizacionales

La transformación de las FARC-EP ha supuesto, por un lado, que el grupo adelante el desmonte completo de su aparato militar –rompa las estructuras militares de mando, cambie de liderazgos, haga un efectivo proceso de entrega de armas, desmovilización y reintegración– y, por el otro, que se consolide como un partido político capaz de competir y sostenerse en el escenario electoral –defina el nombre de la colectividad, sus mandos directivos, estatutos, programa electoral, candidatos, sedes, etc.– (Allison, 2006; De Zeeuw, 2008).

No todos los acuerdos de paz incluyen consideraciones específicas para el tránsito de los rebeldes a partidos políticos, aunque aquellos donde sí se contemplaron parecen haber sido más exitosos (De Zeeuw, 2008). En el caso de las FARC-EP, el punto 2 del Acuerdo Final contiene «una serie de derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política y para la participación política de todas las organizaciones y movimientos sociales y políticos que han sido excluidos del ejercicio de la política colombiana, en particular los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final». Las medidas específicas para el tránsito de las FARC-EP a partido político se desarrollaron en el punto 3.2. del AF como uno de los componentes del punto 3 sobre Fin de Conflicto. La Jurisdicción Especial para la Paz también establece lineamientos de favorabilidad para la transición política del grupo guerrillero. Y, transversal a todo lo pactado, se señala que se desarrollarán medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres, incluidas las excombatientes, en los diferentes espacios de representación política y social. La decisión de convertirse en partido político legal se adoptó en la Décima Conferencia guerrillera realizada en septiembre de 2016. Allí se refrendaron los acuerdos de paz y se discutieron «las disposiciones políticas y organizativas para iniciar el

18. En noviembre de 2017, el jefe de la Misión de Naciones Unidas señaló que el 20 de mayo de ese año había unos 8.000 exguerrilleros en las ZVTN donde dejaron las armas; seis meses después, se estimaba que solo el 45% permanecía en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) (eso significa que cerca de 4.300 excombatientes se habrían ido de dichos espacios).

19. Aunque las cifras sobre la disidencia varían, se estima que un número aproximado de entre 1.000 y 1.500 disidentes abandonaron el proceso de paz por varias razones, lo que representa alrededor del 15% del número total de excombatientes de las FARC-EP (Albaladejo, 2017; Álvarez *et al.*, 2018).

tránsito hacia un partido o movimiento político» (Jiménez, 2016). A partir de ese momento comenzó un proceso simultáneo de desmonte de las estructuras armadas y de constitución del nuevo partido.

Sobre el *desmonte de las estructuras armadas*, pese a los retrasos en el cronograma, las FARC-EP cumplieron a cabalidad con la parte que les correspondía en términos de concentración de la tropa, desmovilización, entrega de armas e identificación de personal y bienes. Según datos de la Misión de Verificación de Naciones Unidas, 6.934 integrantes de las FARC-EP se agruparon en las diferentes ZVTN entre los meses de enero y febrero de 2017. De este número, unas 1.179 eran mujeres, muchas de ellas embarazadas o con hijos pequeños. Entre junio y agosto de ese mismo año se desarrolló el proceso de dejación de las armas y para finales de septiembre la misión señaló que se habían recogido un total de 8.994 armas (Naciones Unidas, 2017) y 12.262 miembros de las FARC habían sido certificados (Arnault, 2017). Puesto que todo funcionaba como una cadena, cumplir cuanto antes con la entrega de armas les permitía avanzar más rápido en su conversión a partido político. La consigna era clara: «no es posible hacer política con armas». Sin embargo, las dificultades se presentaron ante los reiterados incumplimientos por parte del Gobierno en términos de lentitud en el acondicionamiento de las zonas veredales, retrasos en la concesión de garantías jurídicas y de seguridad para los exmiembros de las FARC-EP y escasa implementación de los planes para la reincorporación socioeconómica cuando concluyera el proceso de dejación de armas (Valencia, 2017).

El paso siguiente fue la *constitución como partido político*. Las FARC-EP no partían de cero en este sentido, algo que según la teoría resulta favorable para la transición (Dudouet *et al.*, 2016). En sus orígenes la guerrilla estuvo subordinada a la dirección del Partido Comunista Colombiano (PCC). En 1985, en el marco de las negociaciones de paz con el Gobierno de Belisario Betancur, conformaron el partido de la Unión Patriótica (UP), cuya historia de exterminio ya ha sido ampliamente relatada en otros textos²⁰. Ello ocasionó un desvanecimiento de la UP, un distanciamiento del PCC y la creación de estructuras clandestinas como el Partido Comunista Colombiano Clandestino (PC3) y el Movimiento Bolivariano (MB). La conformación, finalmente, como Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) se definió en el Congreso constitutivo celebrado en Bogotá del 27 al 31 de agosto de 2017, en el que participaron más de 1.200 delegados de las FARC-EP entre los que se suman los 61 integrantes del Estado Mayor Central (EMC). También asistieron invitados internacionales y naciona-

20. Sobre el caso de la Unión Patriótica, véase Campos (2008).

les. Durante el encuentro, se discutieron el nombre, logo, programa, estatutos y dirección política del nuevo partido. Se eligieron los 15 miembros del Consejo Político Nacional y se expresó la disposición a participar en las elecciones legislativas y presidenciales que se celebrarían en 2018. El 1 de septiembre de 2017 se inscribieron oficialmente como partido político ante el Consejo Nacional Electoral de Colombia.

Las decisiones sobre el nombre, orientación política, dirigentes y candidatos no estuvieron exentas de discusiones y reflejaron las dos líneas de pensamiento antes mencionadas: el dilema entre ser fieles a lo que históricamente habían sido o proyectarse como una nueva alternativa. A partir del estudio de otras experiencias, se puede observar que lo más conveniente para un escenario electoral habría sido escoger un nombre, caras nuevas y amables que fueran mi-

Las FARC-EP dejaron en manos de la guerrillerada decisiones estratégicas sobre el funcionamiento del nuevo partido, y en su primer ejercicio electoral obtuvieron un número muy reducido de votos.

nando la imagen negativa que traían de la guerra y no generasen rechazo entre la población. Sin embargo, las FARC-EP optaron por todo lo contrario. Por primera vez en su historia, sometieron a votación de los asistentes al Congreso este tipo de cuestiones y, como era de esperar, la

guerrillerada votó por mantener las mismas siglas y a los mismos dirigentes, a quienes conocían, con quienes se identificaban y respetaban. Quizás otro hubiera sido el resultado de su primera experiencia electoral si estas decisiones se hubieran tomado pensando más en esa clave. Lo paradójico es que, en contravía de lo teórico, una mayor democratización no siempre es lo más favorable para la transformación. Las FARC-EP dejaron en manos de la *guerrillerada* decisiones estratégicas sobre el funcionamiento del nuevo partido, y en su primer ejercicio electoral obtuvieron un número muy reducido de votos.

Cambios operacionales

El primero de este tipo de cambios se refiere a la *democratización interna*. Según De Zeeuw (2008) el grupo debe abandonar procesos de toma de decisiones verticales para asumir formas más horizontales, participativas y consultivas. Sin embargo, las FARC-EP no estuvieron de acuerdo en que romper completamente con los canales verticales de decisión fuera lo más acertado para su funcionamiento como partido. Por el contrario, consideraban que mantener cierto grado de jerarquía y, sobre todo, de disciplina interna era lo que en última instancia les podría garantizar eficacia y mayores posibilidades de éxito en su ejercicio elec-

toral. Según ellos, la organización contaba con unos mecanismos de decisión y de participación ya establecidos basados en el centralismo democrático (amplio debate, pero decisión centralizada) que debían mantener. El reto ahora era cómo conservar dicha cohesión sin la coacción militar.

Un segundo cambio operacional fueron los *ajustes de roles*. Primero, la preparación y formación para asumir el nuevo tipo de tareas que requiere la política legal. Segundo, el hecho de que los/as excombatientes empezaran a visualizar su vida sin las armas y comprendieran que debían construirla por su cuenta. Aunque sonara contradictorio, una de las dirigentes explicaba la dificultad de que la gente entendiera que a partir de ahora «debían pensarse en colectivo, pero también de manera individual» (E3). Según ella, muchas de estas personas habían estado vinculadas a la organización prácticamente toda su vida y no conocían otra cosa distinta a una vida colectiva. La organización, mal o bien, les suministraba todo su bienestar. «Ahora que las cosas cambian, la gente no sabe cómo es que debe seguir aportando. Al no existir órdenes, ni un régimen militar, cada uno debe mirar cómo contribuir a partir de sus anhelos, intereses y propio proyecto de vida». Algo que a su juicio es bastante complejo (E3).

Un tercer cambio fueron los *ajustes de género*. Estando en armas, en el Secretariado de las FARC-EP no había mujeres y en el EMC solo había una a partir de 2015. En el último pleno de enero de 2016, se amplió el número de miembros del EMC a 61, de los cuales 11 fueron mujeres. Ya en la legalidad, la Dirección del nuevo partido es un cuerpo colegiado de 111 integrantes, entre ellos 26 mujeres. Las mujeres se han venido posicionando desde la instalación de la Mesa de Género en La Habana a partir de la cual comprendieron que ellas también podían jugar un papel protagónico en esta etapa de transición (E3). Hoy en día representan el 23% de la nueva dirección, cuatro de ellas hacen parte de los 15 miembros del Consejo Político Nacional, y dos, Victoria Sandino y Sandra Ramírez, tienen escaño en el Senado de la República.

Otro cambio operacional estuvo relacionado con el viraje en las *fuentes de financiación*: de una financiación ilícita a una financiación en la legalidad. Como dice uno de ellos: «un cambio importante es que ya no hay plata» (E6)²¹. Según quedó pactado en los acuerdos, cuentan con el aporte oficial y los fondos previstos para el funcionamiento del nuevo partido (AF, punto 3.2.2.), pero saben que ello no será suficiente bajo el actual sistema de financiamiento de partidos. Señalan que deben buscar nuevas fuentes de financiación dentro de las que des-

21. Entrevista 6 (E6): hombre, Partido Comunista Colombiano Clandestino (PC3), Bogotá, 30 de marzo de 2017.

tacan los posibles aportes que provengan de la cooperación internacional o de otros sectores sociales (E3), así como aquellos derivados de sus propios proyectos de economía solidaria en el marco de Ecomún (E1).

Finalmente, la transformación exigía una *adaptación de metas y estrategias* para empezar a operar en la legalidad. Puesto que las FARC-EP no renunciaban a su objetivo de toma del poder, su nuevo campo de batalla pasó a ser la arena electoral. Dentro de las estrategias estaba el trabajar por un gobierno de transición que garantizara la implementación de los Acuerdos de La Habana y que sirviera de contrapeso a los opositores del proceso de paz²²; mejorar la imagen negativa que la guerra y los «medios de comunicación» habían construido sobre ellos; posicionarse como una alternativa política con capacidad de respuesta efectiva a los problemas más sentidos de la población, apartándose de la politiquería, la corrupción y los viejos vicios de la política tradicional; buscar un nuevo electorado entre la gente joven y los abstencionistas; hacer política más allá de lo electoral, mediante la movilización social, y apostar por ser un partido territorial que se mediría en las elecciones para alcaldías y gobernaciones de 2019.

Conclusiones

La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) participó por primera vez como partido político en las elecciones legislativas del 11 de marzo de 2018, obteniendo unos resultados mucho menores de lo esperado. Según datos de la Registraduría Nacional, el nuevo partido obtuvo 52.532 votos en el Senado (0,34% del electorado) y 32.636 votos en la Cámara de Representantes (0,21%). Si no fuera por las concesiones de favorabilidad pactadas en los Acuerdos, este número de votos sería insuficiente para alcanzar el umbral que les permite mantenerse como partido político, así como tampoco hubiese sido posible obtener escaños en el Congreso de la República.

Los resultados dejaron entrever que una cosa es que la organización logre convertirse en partido político y otra muy distinta que tenga la aceptación social

22. A lo largo de todas las conversaciones de paz y, de forma explícita, en el referendo del 2 de octubre de 2016 de validación de los acuerdos, fue evidente una fuerte oposición, liderada por el expresidente Álvaro Uribe, que iba en contra de lo pactado con las FARC-EP y amenazaba con «hacer trizas» el Acuerdo Final. En mayo de 2018, el candidato del uribismo, Iván Duque, fue elegido como nuevo presidente de la República. En sus primeros meses de gobierno ya indicó la necesidad de introducir varias modificaciones a lo pactado.

y cuente con las garantías democráticas suficientes para mantenerse viva –física y políticamente– en el intento. Fue evidente que la FARC estaba sobreestimando tanto sus aliados como sus apoyos. No fue capaz de liderar una amplia coalición de izquierdas y se topó con una baja representación social. Los partidos políticos afines a los acuerdos de paz no se sentían muy cómodos de la mano de la FARC en una contienda electoral. Si bien podían confluir en ciertos aspectos y propuestas, lo cierto es que electoralmente el nuevo partido representaba una resta más que una suma y nadie quería aparecer en la foto con él. Asimismo, ni las fuerzas de izquierda democrática, ni los sectores «más oprimidos y excluidos» acompañaron con votos a la nueva propuesta. La carga negativa que traían como guerrilla y el hecho de que la finalización del conflicto fuera tan cerca de las elecciones no le resultaron favorables. Gran parte de la población no estaba de acuerdo con la participación política de las FARC-EP²³, pero el rechazo fue mayor ante el hecho de que quienes habían sido conocidos por cometer crímenes de guerra se postularan como candidatos para el cambio y aspiraran a ocupar cargos públicos sin haber saldado cuentas con la justicia.

La realidad colombiana revela que una cosa es hacer pactos y otra cumplirlos. Es decir, que lo importante no es tanto lo que se negocia sino lo que se concreta. De ahí que la implementación juegue un papel preponderante en la transición.

Por consiguiente, una cosa es lo que las FARC-EP tenían en mente y otra lo que las circunstancias del contexto le han permitido. Dos años después de la firma del Acuerdo Final, los avances en la implementación son agridulces. Si bien las FARC-EP han desaparecido como guerrilla, la seguridad sigue siendo la principal amenaza para su reincorporación y el progreso en las reformas electorales y políticas para robustecer la democracia ha sido lento y problemático. La realidad colombiana revela que una cosa es hacer pactos y otra cumplirlos. Es decir, que lo importante no es tanto lo que se negocia sino lo que se concreta. De ahí que la implementación juegue un papel preponderante en la transición. En este sentido, más allá de cumplir con su parte de los acuerdos, no estaba en manos de la FARC el que se avanzara con celeridad en el cumplimiento de lo pactado, que fueran favorables las discusiones en el Congreso o que se desarrollaran las medidas requeridas para

23. Según datos del Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes (2016), solo el 23,5% de las personas encuestadas estaba de acuerdo en que el partido político que surgiera de las FARC-EP contara con garantías para participar en política, el 15,3% aprobaba su conversión en partido y el 15,2% aceptaba que participaran en elecciones.

una efectiva reincorporación política, económica y social de la organización. La coyuntura electoral en la que se desarrolló el primer año de implementación complejizó aún más la situación. En ello también influyen las dinámicas asimétricas de poder del sistema político en el que se reincorporan. Un entorno en el que actúa una multiplicidad de actores con intereses diversos, no siempre es afín o receptivo a la entrada en democracia de una fuerza política derivada de la guerrilla.

El principal reto interno al que se enfrenta la FARC en la actualidad es mantener la unidad en un momento donde surgen individualidades, donde la estructura militar ya no existe como pegamento y donde la falta de oportunidades dentro de la legalidad alimenta miedos, desconfianzas e incertidumbres. Las trabas en la implementación hacen cada vez más difícil convencer a las/os excombatientes de que la vida política legal trae beneficios para todo el colectivo. El gran desafío externo es que se produzcan los ajustes necesarios para hacer plausible el modelo colectivo, que se generen las garantías para el ejercicio de la política sin armas y se aborden problemáticas profundamente arraigadas en Colombia como la pertenencia y uso de la tierra, el clientelismo o la exclusión política.

La reincorporación colectiva es un modelo sobre el que merece la pena seguir profundizando. En el caso de las FARC-EP ha sido una apuesta estratégica en un entorno adverso. Queda por explorar cómo logran materializarse los proyectos productivos colectivos en el marco de una paz territorial. Está por verse cómo se van a gestionar las oposiciones políticas, así como las amenazas a la seguridad y las ofertas atractivas de otros grupos ilegales. Asimismo, será importante hacer un seguimiento del desempeño de las mujeres en este nuevo escenario de la política sin armas; y pasará un tiempo hasta ver si la nueva FARC se suma al grupo de procesos de transición exitosa o si termina fracasando en el intento. En cualquier caso, es una experiencia que claramente arroja luces a otras realidades.

Referencias bibliográficas

- Albaladejo, Angelika. «¿Subestima Colombia la magnitud de la disidencia de las FARC?». *InSight Crime*, (18 de octubre de 2017) (en línea) <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/subestima-colombia-magnitud-disidencia-farc/>
- Allison, Michael. «The transition from armed opposition to electoral opposition in Central America». *Latin American Politics and Society*, vol.48, n.º 4 (2006), p. 137-162.
- Álvarez, Eduardo; Pardo, Daniel y Cajiao, Andrés. «Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC». *Fundación Ideas para la paz, series Informes*, n.º 30 (abril de 2018).

- ANNCOL-Agencia de Noticias Nueva Colombia. «Nuestra renuncia. Carta dirigida a la Fuerza Alternativa Revolucionaria del común». *ANNCOL*, (diciembre de 2017) (en línea) <http://anncol.eu/index.php/opinion-3/549-renuncia-a-la-farc-rosa>
- Arias, Iván Gerson, Herrera, Natalia y Prieto, Carlos Andrés. «Mandos medios y su proceso de desmovilización en el conflicto colombiano ¿una apuesta para la paz o para la guerra?». Informes FIP, n.º 10 (septiembre de 2010). Fundación Ideas para la Paz.
- Arnault, Jean. «Palabras Jean Arnault, en el Foro El Espectador “La reincorporación y reconciliación, dimensiones de la construcción de paz”». *colombia.unmissions.org*, (21 de noviembre de 2017) (en línea) <https://colombia.unmissions.org/palabras-jean-arnault-en-el-foro-de-el-espectador-%E2%80%999Clareincorporaci%C3%B3n-y-reconciliaci%C3%B3n-dimensiones>
- Campos, Yezid. *El baile rojo. Relatos no contados del genocidio de la UP*. Bogotá, Icono Editorial, 2008.
- De Zeeuw, Jeroen (ed.). *From Soldiers to Politicians: Transforming Rebel Movements After Civil War*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2008.
- Dudouet, Veronique. «From War to Politics: Resistance/Liberation Movements in Transition». *Berghof Report*, n.º 17 (2009). Berlín: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Dudouet, Veronique; Planta, Katrin y Giessmann, Hans. *The political transformation of armed and banned groups. Lessons learned and implications for international support*. Berlín: Berghof Foundation, United Nations Development Programme, 2016.
- EMC-Estado Mayor Central de las FARC-EP. *Informe Central al Congreso Fundacional del Nuevo Partido Político*, (26 de agosto de 2017) (en línea) <http://www.rebellion.org/docs/230911.pdf>
- Gobierno colombiano-FARC-EP. *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. La Habana, Cuba, 24 de noviembre de 2016.
- Jiménez, Timoleón. *Nuestra única arma será la palabra*. Discurso pronunciado por el Máximo Comandante de las FARC-EP durante la Firma del Acuerdo Final de paz. Cartagena de Indias, (26 de septiembre de 2016).
- Lyons, Terrence. *Demilitarizing Politics: Elections on the Uncertain Road to Peace*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2005.
- Manning, Carrie. «Party-building on the Heels of War: El Salvador, Bosnia, Kosovo and Mozambique». *Democratization*, vol.14, n.º 2 (2007), p. 253-272.
- Manning, Carrie y Smith, Ian. «Political party formation by former armed opposition groups after civil war». *Democratization*, vol. 23, n.º 6 (2016), p. 972-989.

- Marshall, Michael e Ishiyama, John. «Does Political Inclusion of Rebel Parties Promote Peace After Civil Conflict». *Democratization* vol. 23, n.º 6, (2016), p. 1.009-1.025.
- Mitchell, Christopher y Nicholson, Michael. «Rational Models and the Ending of Wars». *Journal of Conflict Resolution*, vol. 27, n.º 3 (1983), p. 495-520.
- Naciones Unidas-Consejo de Seguridad. *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*, UN-S/2017/801 (26 de septiembre de 2017) (en línea) <http://undocs.org/es/S/2017/801>
- Nasi, Carlos. *Cuando callan los fusiles: Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica*. Bogotá: Editorial Norma, 2007.
- Pizarro, Eduardo. *Las FARC (1949-2011). De guerrilla campesina a máquina de guerra*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2011.
- Pruitt, Dean. «Whiter Ripeness Theory». *Working Paper*, n.º 25 (2005), Institute for Conflict Analysis and Resolution, George Mason University.
- Söderberg, Mimmi. *From Rebellion to Politics. The transformation of Rebel Groups to Political Parties in Civil War Peace Processes*. Tesis doctoral, Uppsala Universitet, 2007.
- Söderberg, Mimmi y Hatz, Sophia. «Rebel-to-Party transformations in civil war peace processes 1975–2011». *Democratization*, vol. 23, n.º 6 (2016), p. 990-1.008.
- Sundh, Lena y Schjørlien, Jens (eds.). *Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration, Final report*. Suecia: The Swedish Government Office y Rolf Tryckeri AB, 2006.
- United Nations (ed.). *The Integrated DDR Standards (IDDRS)*. UN, 2006 (en línea) <http://cpwg.net/wp-content/uploads/sites/2/2013/08/UN-2006-IDDRS.pdf> y <http://www.unddr.org/iddrs.aspx>
- Valencia, León (comp.). *Terminó la guerra, el postconflicto está en riesgo: a un año del acuerdo de paz*. Bogotá: Fundación Paz & Reconciliación, 2017.
- Valenzuela, Pedro. «The end of armed conflict in Colombia: A multiple causal factor explanation». *Peace and Change*, vol. 43, n.º 2 (2018), p. 205-217.
- Zartman, William. «Ripeness: The hurting stalemate and beyond». En: Stern, Paul y Druckman, Daniel (eds.). *International Conflict Resolution after the Cold War* Washington D.C.: National Academy Press, 2000, p. 225-246.

El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombianos

The territorial approach in the Colombian peace process and Agreement

Eduardo Sánchez Iglesias

Profesor de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid (UCM).
esancheziglesias@ucm.es

Vicente Sánchez Jiménez

Profesor de Economía, Universidad Complutense de Madrid (UCM). vicentes@pdi.ucm.es

Cómo citar este artículo: Sánchez Iglesias, Eduardo y Sánchez Jiménez, Vicente. «El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombiano». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 121 (abril de 2019). DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.67

Resumen: El debate sobre los diferentes escenarios que se abren dentro del posconflicto colombiano remite a la vinculación del objetivo de una paz estable y duradera a la realización de la reforma agraria y a la garantía del acceso a la tierra, como medio para la superación de las diferencias territoriales y la brecha campo-ciudad. Por ello, la transformación estructural del campo colombiano y la asunción del enfoque territorial pasan a ser aspectos centrales en el Acuerdo de Paz (o Acuerdo Final) suscrito en 2016 entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Este artículo analiza el enfoque territorial adoptado en dicho acuerdo, así como el grado de implementación realizado hasta ahora, asumiendo que la falta de desarrollo de los aspectos relacionados con la territorialidad del conflicto colombiano dificultará la consecución de los objetivos previstos en la agenda de paz.

Palabras clave: Colombia, Acuerdo de Paz, territorio, reforma agraria, geografía política, desarrollo

Abstract: The debate over the different possible Colombian postconflict scenarios led the aim of a stable and lasting peace to be connected with the realisation of agrarian reform and guaranteed access to land as a way to overcome territorial differences and the urban-rural divide. To achieve this, structural transformation of the Colombian countryside and acceptance of the territorial approach became central parts of the Peace Agreement (or Final Agreement) signed in 2016 between the Colombian government and the FARC-EP. This paper analyses the territorial approach adopted in this agreement, as well as its level of implementation so far, and accepts that the lack of progress on the territoriality of the Colombian conflict will make it difficult to achieve the objectives set out in the peace agenda.

Key words: Colombia, Peace Agreement, territory, land reform, political geography, development

El debate sobre los diferentes escenarios que se abren dentro del posconflicto colombiano remite a un aspecto clave: que el objetivo de una paz estable y duradera se vincula a la realización de la reforma agraria y a la garantía del acceso a la tierra por parte del campesinado y las comunidades rurales, como medio para la superación de las diferencias sociales y territoriales y de las brechas campo-ciudad. Así, la transformación estructural del campo colombiano y la asunción del enfoque territorial son aspectos centrales del Acuerdo de Paz (o Acuerdo Final) suscrito en 2016 entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

En el contexto del proceso de paz colombiano, este artículo pretende ser una contribución académica a la teoría y práctica de la resolución de conflictos desde el *enfoque territorial*, por lo que identifica aspectos espaciales que influyen

En el marco del posconflicto colombiano, el objetivo de una paz estable y duradera se vincula a la realización de la reforma agraria y a la garantía del acceso a la tierra por parte del campesinado y las comunidades rurales.

en el desarrollo de los acuerdos y los retos que se presentan en este sentido en la fase del posconflicto. Para llevar a cabo el análisis, se establece una metodología basada, en primer lugar, en la revisión de la bibliografía existente sobre estudios dedicados al problema del campo y la propiedad

de la tierra –así como del proceso de construcción de Colombia como Estado territorial– y, en segundo lugar, en el examen de fuentes primarias sobre la agenda de paz en Colombia y su territorialización, en concreto: el Acuerdo Final¹, el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI), los informes del componente internacional de verificación, así como de las partes involucradas en el proceso de implementación, en especial, el análisis del estado actual de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) previstos en la agenda de paz.

El texto se estructura en cuatro apartados: en primer lugar, se abordan los aspectos epistemológicos e históricos relacionados con el territorio como categoría de análisis, así como el tratamiento que en el Acuerdo de Paz de Colombia se da al *enfoque territorial*; en segundo lugar, se realiza una lectura analítica de la agenda de paz en clave territorial; en tercer lugar, se analiza el estado actual del proceso de implementación de los acuerdos de paz y, por último, se cierra la reflexión con un apartado de recapitulación y conclusiones.

1. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Aspectos epistemológicos e históricos

La relevancia del territorio como categoría de análisis

A partir de mediados de los años sesenta del siglo pasado, las ciencias sociales han experimentado varios giros epistémicos, siendo uno de ellos el giro espacial (Colom y Rivero, 2015: 7), con el que se pone de manifiesto «la capital importancia del espacio y el territorio como categorías conceptuales desde las que construir el conocimiento que las ciencias sociales nos aportan» (Harto, 2018: 343). Sus precedentes más inmediatos fueron aquellos que surgieron de las ciencias sociales francesas de finales de la década de los sesenta encarnados, principalmente, por figuras como el sociólogo Henri Lefebvre y el filósofo Michel Foucault, «padres fundadores del giro espacial» (Soja, 2009: 18). Para ambos autores, la organización del espacio es una variable central que permite explicar coherentemente la estructura y funcionamiento del sistema capitalista (Warf y Arias, 2009: 3), y destacan en el giro espacial dos elementos: a) la centralidad del espacio como categoría analítica y b) la resignificación de lo que se entiende por «espacio», alejada de la visión del territorio como un mero «contenedor» de los procesos sociales y la historia.

Ya en la década de los noventa, fue Edward Soja (2008: 561) quien defendió que la territorialización de las agendas de desarrollo pasa a tener un valor central en el marco de la globalización, definiendo el concepto de «democracia regional», contenido muy presente en el Acuerdo de Paz de Colombia, confiriendo al enfoque territorial una dimensión esencial para el análisis de los escenarios del posconflicto armado.

El problema de la tierra y de la construcción territorial del Estado en Colombia

Tanto el texto del Acuerdo Final² como el propio Gobierno Nacional, a través del Plan Nacional de Desarrollo³ (PND), señalan la relación que hay entre el reparto de la propiedad agraria y las brechas existentes entre el campo y la ciudad, por un lado, y la conflictividad social en Colombia, por otro.

2. Véanse los puntos 4, 5 y 6 del Acuerdo Final.

3. Según el PND (2015: 25) «la materialización de los eventuales acuerdos de paz (...) se soportarán sobre las políticas y estrategias que este Plan Nacional de Desarrollo le propone al país para los próximos años».

Pierre Gilhodés (1988: 8) parte de la tradición rural que tiene Colombia y explica cómo es precisamente la conformación histórica del campo en el país lo que «ha dejado profundas huellas en la conformación tardía de la nacionalidad (...) lo mismo que en la estructuración, por largo tiempo precaria, de un Estado a menudo evanescente». Así, la heterogeneidad de las estructuras sociales, derivadas de las diferentes formas de relación con la propiedad de la tierra en Colombia –como de sus formas de explotación y relación con la ciudad–, explicaría las dificultades en la integración tanto del territorio nacional como del propio movimiento campesino, entendiendo que, para las zonas de tradición campesina, la República «no significó sino la extensión del latifundio y el despojo de sus tierras» (ibídem). Asimismo, Pécaut (2004: 25) afirma que «tanto por razones geográficas como por razones históricas, Colombia nunca ha sido un territorio unificado sobre el cual el Estado haya ejercido una soberanía indiscutible».

Tanto el texto del Acuerdo Final como el propio Gobierno Nacional, a través del Plan Nacional de Desarrollo, señalan la relación que hay entre el reparto de la propiedad agraria y las brechas existentes entre el campo y la ciudad, por un lado, y la conflictividad social en Colombia, por otro.

Así, las colonizaciones de las regiones no controladas por el Estado fueron el contexto propicio para el éxito de creación y expansión de los focos guerrilleros que han conformado el conflicto armado en la Colombia rural desde el siglo XIX (LeGrand, 1988 y 1992; Reyes, 2009).

En concreto, el surgimiento de la violencia política contemporánea se relaciona con el fracaso del intento modernizador de la Ley de Tierras de 1936 –más conocida como Ley 200 de 1936–, que desembocó en la reaparición del conflicto armado impulsado de nuevo por la violencia electoral entre conservadores y liberales con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948 y los disturbios que lo sucedieron conocidos como *Bogotazo*⁴, período que finalizó en 1958 con la aparición de las guerrillas de Marquetalia (Departamento de Tolima), que darían origen a las FARC-EP (Pizarro, 2011). Tomando como referencia el surgimiento de las FARC-EP, el Centro Nacional de Memoria Histórica establece cuatro fases en el conflicto armado contemporáneo en Colombia. En el primer período (1958-1982) se marca «la transición de la violencia bipartidista a la subversiva» (ibídem). El segundo (1982-1996) es un período de «expansión territorial y crecimiento militar de las guerrillas, el surgimiento de los grupos paramilitares», en el que se da la irrupción y propagación del narcotrá-

4. Período conocido como *La Violencia*. Para un estudio más detallado, véanse LeGrand (1988: 219-231) y Gilhodés (1988: 37-57).

fico «(...) la nueva Constitución de 1991, y procesos de paz (...) con resultados parciales y ambiguos» (ibídem). Se identifica un tercer período (1996-2005), caracterizado por el recrudecimiento del conflicto armado, con expansión simultánea de la guerrilla y los grupos paramilitares, la crisis del Estado y la «radicalización política de la opinión pública hacia la solución armada del conflicto» (ibídem). Por último, el cuarto período (2006-2016) corresponde al «reacomodo» del conflicto armado, donde el Estado alcanzó «el máximo de eficiencia en la acción contrainsurgente, debilitando, pero no doblegando la guerrilla, que incluso se reacomoda militarmente» (CAEL, 2018: 10-11), lo que derivó en un proceso definido como de *narcotización y periferialización* del conflicto armado en Colombia en el presente siglo (Ríos, 2016).

El enfoque territorial en el Acuerdo Final

Después de más de medio siglo de enfrentamiento armado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, el 24 de noviembre de 2016 se suscribió en Bogotá el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, que puso fin al conflicto armado más antiguo de América Latina⁵. Tras varios intentos fracasados, el contexto que permitió alcanzar el Acuerdo Final es consecuencia de un «doble estancamiento doloroso», definido por parte del Gobierno Nacional como una realidad marcada, por un lado, por la pérdida de capacidad militar por parte de las FARC-EP desde la década de 2000, pero, por otro, por la capacidad que este grupo mantiene «de prolongar una guerra de baja intensidad» (PND, 2015: 40). Así, ninguna de las partes consideraba que mantener el conflicto resultase favorable para sus intereses, lo que derivó en 2012 en el inicio a un complejo proceso de negociaciones que concluiría con la firma del Acuerdo Final.

El texto del Acuerdo Final entiende que el fin del conflicto supone la apertura de una fase de transición que, en relación con el espacio, implicará la superación de tres problemas históricos que dieron lugar a la violencia armada: el problema de la propiedad de la tierra en favor del campesinado, el abandono de las zonas rurales del país por parte de las comunidades campesinas y demás minorías sociales, y, finalmente, la escasa presencia del Estado en una parte importante del territorio nacional (Alto Comisionado para la Paz,

5. En relación con la apertura del proceso de negociación, su desarrollo y posterior cierre del Acuerdo, véase el Preámbulo del Acuerdo Final (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 1-5).

2016: 3-6). Se pretende construir una «paz estable y duradera», y el Acuerdo Final reconoce que dicho objetivo requiere de la implementación de «las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (...) teniendo en cuenta el enfoque territorial, diferencial y de género» (ibídem: 6). Así, el enfoque territorial del «Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía» (ibídem). Con la adopción del enfoque territorial se constata la necesidad de la solución del problema de la tenencia de la propiedad de la tierra y la brecha campo-ciudad, lo que convierte las diferentes dimensiones socioespaciales que conforman la realidad colombiana en aspectos relevantes del contenido del Acuerdo Final.

El Acuerdo Final y la nueva ordenación territorial

El Acuerdo Final contempla una serie de acuerdos con los que se pretende abordar «las transformaciones necesarias para sentar las bases de una paz estable y duradera» (ibídem: 7), siendo las transformaciones correspondientes a la ordenación territorial y, en especial, las referentes a la reforma agraria, uno de los aspectos a los que se presta más atención en la agenda de paz. Así, se contemplan seis acuerdos concretos⁶, siendo el punto 1 «Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral» y, en menor medida, el Punto 4 «Solución al Problema de las Drogas Ilícitas», los más vinculados al enfoque territorial. No obstante, existen otras referencias a este enfoque a lo largo del texto, por ejemplo en el «Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición», previsto en el punto 5.

6. Los acuerdos son los siguientes. El punto 1 contiene el acuerdo «Reforma Rural Integral»; el punto 2, el acuerdo «Participación Política: Apertura Democrática para Construir la Paz»; el punto 3 está dedicado al acuerdo «Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas»; el punto 4 contiene el acuerdo sobre «Solución al Problema de las Drogas Ilícitas»; el punto 5 está dedicado al acuerdo «sobre las Víctimas del Conflicto», y el punto 6 termina con el acuerdo sobre «Mecanismos de Implementación y Verificación».

Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

El Acuerdo Final presenta el punto 1 como el acuerdo dirigido a acometer la *Reforma Rural Integral* (RRI), entendida como la medida que «contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural» (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 7). El punto 1 se estructura en torno a tres artículos en los que quedan definidos los principios, instrumentos, herramientas y nuevo marco institucional desde el que acometer la RRI. Así, el artículo 1.1. comienza con el tratamiento del acceso y uso de las tierras y los procesos de formación de la propiedad; el artículo 1.2. se dedica a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); para terminar con el artículo 1.3, donde se presentan las medidas para la erradicación de la pobreza de la población rural a través de los Planes Nacionales para la RRI promovidos por el Gobierno Nacional. Según el punto 1, la RRI es condición necesaria para la paz, al vincular directamente el «logro de una paz estable y duradera» con la necesaria transformación estructural del campo colombiano, entendido dicho proceso

La garantía para «la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia» pasa por garantizar «los derechos fundamentales de los campesinos y campesinas», para lo cual la agenda de paz apuesta «por la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar territorial» (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 3).

como aquel que «garantiza el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan en el campo» (ibídem: 10). De esta forma, la transformación estructural del campo solo será posible si la RRI parte de un «enfoque territorial» que en la práctica «implica reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios» (ibídem: 11).

La RRI concibe la construcción «del territorio rural como territorio de paz», siendo la referencia espacial un aspecto relevante desde el que construir una agenda de paz efectiva, definiendo el territorio rural como «un escenario socio-histórico en el que las comunidades –hombres y mujeres– desempeñan un papel protagónico (...) en la definición del desarrollo del país dentro de una visión de integración urbano-rural» (ibídem: 10). De esta forma, la garantía para «la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia» pasa por garantizar «los derechos fundamentales de los campesinos y campesinas», para lo cual la agenda de paz apuesta «por la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar territorial» (*buen vivir*) (ibídem: 3), donde el enfoque territorial adquiere un valor central. Así, el enfoque territorial no solo dota a la comunidad rural de una dimensión espacial en la agenda de paz, sino que el propio proceso

queda diseñado desde la perspectiva de un nuevo modelo de desarrollo, de carácter ecoterritorial, que tiene como base material una nueva forma de propiedad denominada como «economía campesina, familiar y comunitaria» (ibídem: 11), fruto de la transformación de la realidad rural colombiana resultante del acceso a la propiedad de la tierra por parte de los beneficiarios del proceso de paz. Asimismo, la nueva economía campesina coexiste con otras formas de propiedad de la tierra⁷, asumiendo un papel de producción de alimentos complementario y dirigido a abastecer, fundamentalmente, la demanda local y el autoconsumo del nuevo territorio rural surgido de la pacificación de las comunidades más afectadas por el conflicto armado. Junto a la dimensión espacial, social y económica, la territorialización del proceso de paz introduce el principio de participación de las comunidades a través de la figura de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), «formas de asociatividad solidaria» (ibídem: 11) con las que se pretende «la construcción participativa de una visión integral del territorio» (ibídem: 109), esto es, la participación efectiva de la comunidad campesina en la ejecución de los planes de desarrollo que surjan de la RRI.

Con la RRI se reconoce la narrativa proveniente del Gobierno Nacional donde las causas del conflicto son consecuencia de la falta efectiva del Estado en el territorio rural, que pasará a ser «amplia y eficaz» con la aplicación de los acuerdos (ibídem : 13). Asimismo, el punto 1 recoge la visión del conflicto de las FARC-EP, que lo relaciona con la falta de acceso a la tierra por parte del campesinado. Así, la «democratización del acceso y uso adecuado de la tierra» es reconocida como principio inspirador de la RRI, cuya efectividad es encomendada a la creación de un Fondo de Tierras (ibídem: 15). De distribución gratuita, este Fondo de Tierras tendrá un carácter permanente y, según el artículo 1.1.1. del Acuerdo Final, estará dotado de tres millones de hectáreas durante los primeros 12 años desde su creación, a los que hay que sumar siete millones de hectáreas, con las que se producirá la formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, al conceder títulos de propiedad de tierra a campesinos desplazados que ocupan tierras sin ostentar ningún título de propiedad. Se reconoce de esta forma el derecho a la «restitución», desde el que «revertir los efectos del conflicto» al restituir y compensar a la víctimas «del despojo y del desplazamiento forzado a las comunidades sus derechos sobre la tierra» (ibídem: 17), de manera que se evite el recurso a la violencia como medio de resolución de conflictos de propiedad (artículo 1.1.5.). Con el fin de dar efectividad a las medidas de acceso a

7. En el marco del Acuerdo Final, estas otras formas de propiedad serían: «agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala» (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 12).

la tierra, el Acuerdo Final dispone el carácter «inalienable e inembargable» de la nueva propiedad campesina, evitando nuevos «procesos de concentración de la tierra distribuida», lo que supone el límite más claro al principio de la propiedad privada previsto en el punto 1, al primar «la función social de la propiedad rural y, en particular, de la agricultura familiar» (ibídem: 17).

Las tierras adscritas al Fondo provendrán principalmente de procesos de compensación, adquisición y, en menor medida, de expropiación, «consecuencia de la importante protección que la propiedad privada tiene dentro del ordenamiento jurídico colombiano» (Sánchez y Sánchez, 2018: 371). Se contemplan principalmente tierras que se encuentran fuera de la explotación del mercado agrícola, circunstancia que hace pensar que una parte de las tierras más productivas quedarán fuera de dicho fondo. Las barreras de acceso impuestas por el mercado y la fuerte concentración de la propiedad agrícola en Colombia obligan a establecer otros mecanismos de acceso a la propiedad de la tierra mediante subsidios parciales o integrales, líneas de créditos y otro tipo de subsidios dirigidos a su compra por parte del campesinado beneficiario. Los beneficiarios del plan de adjudicación gratuita son definidos como «trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente», entre los que se prioriza «a la población rural victimizada (...) y la población desplazada (...), así como a personas y comunidades que participen en programas de asentamientos» cuya finalidad sea «sustituir cultivos ilícitos» (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 15). La consideración de beneficiarios, junto a la formalización de la pequeña propiedad, es básica para poder acceder a la política de subsidios y créditos especiales pensados como mecanismos complementarios al previsto en el Fondo de Tierras, para el acceso a la tierra (artículo 1.1.2.) y a los insumos básicos para el funcionamiento efectivo de la nueva economía campesina prevista en el Acuerdo Final.

Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

Aunque para el Acuerdo Final la RRI «es de aplicación universal», su ejecución «prioriza los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono» (ibídem: 11), a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), verdadero instrumento al servicio de la territorialización del proceso de paz colombiano. El objetivo de los PDET se define en el artículo 1.2.1., donde son contemplados como instrumentos dirigidos a «lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relanzamiento equitativo entre el campo y la ciudad» (ibídem). El artículo

1.1.2. define también los cuatro criterios de priorización: niveles de pobreza, grado de afectación del conflicto, debilidad institucional y administrativa, y presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegales. Estos criterios convierten a los PDET en planes de acción territorial que contienen las medidas de las que depende, en una parte importante, el éxito de la agenda de paz. Y es aquí donde se define con precisión la importancia central del enfoque territorial dentro del proceso de paz, ya que el cumplimiento de los objetivos previstos en los PDET requieren que en cada zona priorizada existan planes de acción para la transformación regional, que incluya «todos los niveles del ordenamiento territorial», de manera que esa vocación transformadora del ordenamiento territorial existente es lo que obliga a contemplar el enfoque territorial dentro del proceso de paz y así tener «en cuenta las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de sus territorios y sus habitantes (...) con un diagnóstico objetivo (...) en el que se consideren bajo el enfoque territorial señalado las necesidades del territorio» (ibídem: 22).

A pesar de la adopción del criterio de participación de las comunidades campesinas en el desarrollo de la RRI (artículo 1.2.4.), el sujeto principal en la puesta en práctica de lo contemplado en el punto 1 es el Gobierno Nacional, puesto que el texto del Acuerdo Final dispone que es el «Plan Nacional de Desarrollo» (ibídem: 22) el que acogerá las prioridades dispuestas en los PDET, por medio de la puesta en práctica de los Planes Nacionales, a cuyo desarrollo se dedica el artículo 1.3. Con los Planes Nacionales se prevé, a cargo de los presupuestos del Estado central, la provisión de servicios y bienes públicos, infraestructura y líneas de crédito y demás políticas de demanda en las que descansan los objetivos de implementación de una RRI real; pero también políticas de oferta con las que «garantizar condiciones adecuadas para la comercialización de los productos provenientes de la producción campesina, familiar y comunitaria» (ibídem: 31). Así, en los artículos 1.3.3.4. y 1.3.4. se establecen tres mecanismos con los que se pretende insertar la nueva producción campesina de base comunitaria derivada de la RRI, en un sector agrícola regido por el libre mercado y a los «impactos negativos que supongan la internacionalización de la economía y la liberación del comercio» (ibídem: 40). Los tres canales de comercialización serían la generación de mercados locales de «autoconsumo», la «promoción en los centros urbanos de mercados para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria», y la «implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender la demanda» (ibídem: 31) y de «estímulo a la economía local dando prioridad a la contratación de trabajadores y trabajadoras y adquisición de materiales locales» (artículo 1.3.1.1.).

De esta forma, se pretenden hacer compatibles las nuevas economías campesinas basadas en el modelo de desarrollo de raíz ecoterritorial (basado en la territorialidad, visión ambientalista y matriz comunitaria) y autocentrado (dirigido desde y para el mercado interno) previsto en el Acuerdo Final (según el paradigma de desarrollo del *buen vivir*), con un sector primario más internacionalizado y exportador diseñado por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo, mediante políticas de oferta dirigidas a «una reconversión productiva y generadora de valor agregado» (ibídem: 30). Por ello, el Gobierno «fomentará (...) encadenamientos y alianzas productivas (...) con procesadores, comercializadores y exportadores con el fin de garantizar una producción a escala y competitiva e insertada en cadenas de valor agregado» (ibídem: 33), estrategia que explicaría el protagonismo dado en el Acuerdo Final al sector empresarial (no así a los sindicatos) «en la implementación de los acuerdos», tanto en lo referente a la RRI como al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos previsto en el artículo 6.1.3.» (ibídem: 198).

El enfoque territorial en el Acuerdo para la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

El punto 4 entiende que «la persistencia de los cultivos [ilícitos] está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional», y que dichas economías ilegales «han atravesado, alimentado y financiado el conflicto interno» (ibídem: 98). Así, se apuesta por medidas «que atienda[n] a las causas» del fenómeno, es decir, por la adopción de medidas estructurales que «atiendan a las condiciones de bienestar y buen vivir» de los territorios afectados, «que para construir soluciones sostenibles (...) y el no resurgimiento del problema, la política debe tener un enfoque territorial» (ibídem: 99). De esta forma, la «solución al problema de los cultivos de uso ilícito» requiere de la «transformación estructural del campo que busca la RRI» y del compromiso de las comunidades «de avanzar en los procesos de sustitución voluntaria» (ibídem: 100).

Asimismo, el punto 4 establece una relación entre «el fin del conflicto y la construcción de la paz» y la generación de «condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir» para las comunidades campesinas afectadas por la existencia de cultivos ilícitos (ibídem: 102), objetivo general que se vincula a la existencia de una autoridad pública que toma la forma de Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). El PNIS tiene como objetivo impulsar un nuevo ordenamiento territorial por medio de su integración en la RRI. A través de la promoción de la sustitución voluntaria de los cultivos

ilícitos⁸, este programa busca la progresiva erradicación de las economías ilícitas por economías campesinas que priorizarán «la producción de alimentos (...) para cubrir en primera instancia las demandas de las propias comunidades» (ibídem: 112). Dicho objetivo debe partir del enfoque territorial (artículos 4.1.1. y 4.1.3.3.), que permita «reconocer y tener en cuenta las necesidades y características y particularidades (...) de los territorios» (ibídem: 103), instando al PNIS a la priorización de los territorios según los criterios de integración en la RRI y los marcos establecidos en los PDET (ibídem: 108 y 111).

Por último, en el punto 5 –Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto–, en el que se incluyen las medidas dirigidas al resarcimiento de las víctimas, el enfoque territorial aparece como uno de los ejes contemplados en la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, previsto en el artículo 5.1., así como uno de los «criterios orientadores» de la Comisión para el Establecimiento de la Verdad, previstos en el artículo 5.1.1.1.1., con el fin de lograr «una mejor comprensión de las dinámicas regionales del conflicto y de la diversidad y particularidades de los territorios afectados» (ibídem, 2016: 132), e instando a que los PDET «tengan una intención reparadora (...) para las víctimas y las comunidades» (ibídem: 179).

El enfoque territorial en el proceso de implementación y verificación

El Acuerdo Final adopta en el punto 6 el acuerdo de creación de la «Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)» (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 193). El artículo 6.1. se dirige a establecer los mecanismos de implementación y verificación, que tienen en la CSIVI su sujeto protagonista, integrada por tres representantes del Gobierno Nacional y tres representantes del partido político surgido de las FARC-EP, el actual Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). El objetivo principal de la CSIVI es la elaboración de un Plan Marco de Implementación (PMI), sobre la base del borrador elaborado por el Gobierno Nacional (artículo

8. Con las salvedades contempladas en el Acuerdo Final, en relación con los casos en los que no es posible la sustitución, donde el «Gobierno no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión» (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 107).

6.1.1.). El PMI tendrá una vigencia de 10 años y una primera fase de «implementación prioritaria que se extenderá hasta el 20 de mayo de 2019»; será revisado anualmente. Además de lo previsto en el artículo 6.1.7, en relación con la composición de la CSIVI, el acuerdo de implementación entiende que este será el resultado de la implicación de la sociedad civil (ibídem: 196) y de la sociedad internacional, tal y como establece el artículo 6.3.3. sobre la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia y el artículo 6.4.2., que contempla el acompañamiento internacional a la implementación de cada uno de los puntos del Acuerdo Final⁹. El PMI contendrá «el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades (...) para la implementación» (ibídem: 197), que en sus primeros 12 meses marca como «prioritarias las leyes y/o normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral y la sustitución de los cultivos de uso ilícito» (ibídem: 203).

El Plan Marco de Implementación (PMI) y la Reforma Rural Integral (RRI)

El 23 de junio de 2017 el Gobierno Nacional presentó ante la CSIVI la propuesta de PMI, el cual fue debatido en 24 mesas técnicas de trabajo, con lo que la Comisión construyó la propuesta definitiva en diciembre de ese año. El PMI se desarrolla principalmente a través del Capítulo 1, dedicado al diagnóstico y estrategias de implementación, cuyo apartado primero está dedicado a la RRI, siendo el de mayor extensión de los incluidos en dicho plan. Para la implementación de la RRI se parte de los objetivos dispuestos en el Acuerdo Final, donde se establece «una fase de transición de 15 años con el objetivo de conseguir una reducción de la pobreza rural del 50%», por lo que se insta a garantizar «los máximos esfuerzos de cumplimiento» en los primeros cinco años que discurren desde la firma del Acuerdo Final (ibídem: 24). Siguiendo con el principio de priorización y de enfoque territorial contemplado en el artículo 1.1.2. del Acuerdo Final, el PMI establece los objetivos que deben guiar la implementación y verificación de los acuerdos para la RRI (véase la tabla 1).

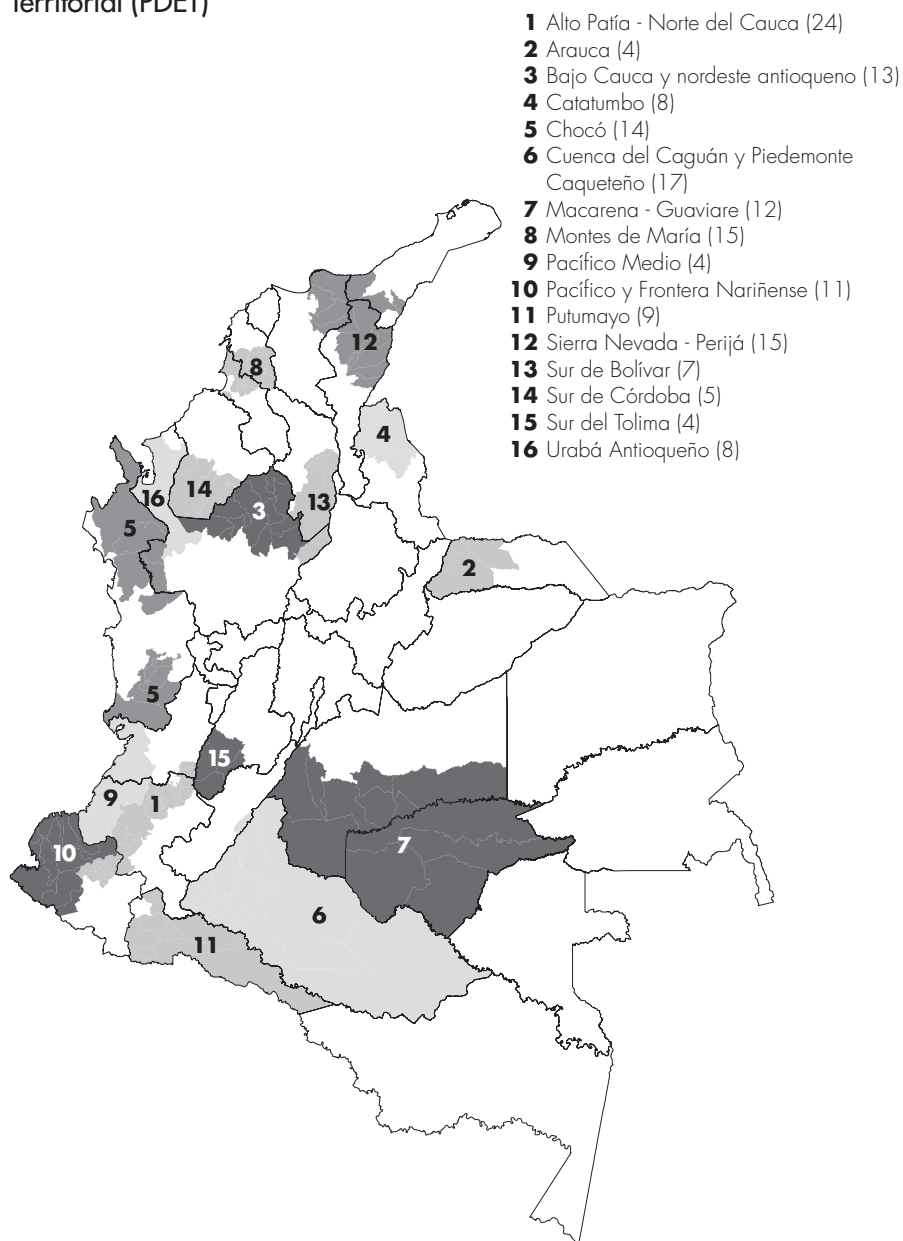
9. Así, para el acuerdo dedicado a la RRI, se establece un acompañamiento internacional formado por la UE, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Vía Campesina y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En relación con el Acuerdo de Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, un acompañamiento formado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Delito (UNODC) y la Comisión Global de Drogas (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 215-216).

Tabla 1. Objetivos (metas trazadoras) del Plan Marco de Implementación (PMI) para la Reforma Rural Integral (RRI)

Producto	Meta trazadora (objetivo)	Responsable	Año inicio	Año fin
Tierras entregadas a través del Fondo de Tierras	Tres millones de hectáreas	Agencia Nacional de Tierras	2017	2028
Hectáreas formalizadas garantizando la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural y medidas específicas para las mujeres rurales	Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	Agencia Nacional de Tierras	2017	2026
Servicios de atención integral a la primera infancia en zona rural	Cobertura universal de atención integral para niños y niñas en primera infancia en zonas rurales	Comisión Intersectorial para la Primera Infancia	2018	2031
Servicio especial de alfabetización prestado en zonas rurales	Erradicación del analfabetismo rural	Ministerio de Educación Nacional	2017	2031
Pobreza extrema en el ámbito rural erradicada	Erradicación de la pobreza extrema en el ámbito rural	Gobierno Nacional	2017	2031
Pobreza multidimensional en el ámbito rural reducida	Reducción en un 50% del índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural	Gobierno Nacional	2017	2031

Fuente: Gobierno Nacional (2017: 25).

Figura 1. Focalización territorial de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)



Fuente. Departamento Nacional de Planeación (2017: 4); www.dnp.gov.co

En lo referente al acceso y uso de la propiedad de la tierra, el PMI establece que debe constituirse el Fondo de Tierras como el principal instrumento de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para los programas de acceso a tierras o entrega gratuita de las mismas, «cuya meta es de 3.000.000 de hectáreas», para lo cual se promulga el Decreto Ley 902 de 2017 que establece su «carácter inembargable, imprescriptible e inalienable por el término de siete años» (Gobierno Nacional, 2017: 26). Además, el artículo 40 del Decreto Ley 902 contempla el proceso de formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, con una meta de 7.000.000 de hectáreas, focalizadas en los territorios escogidos para la implementación de los PDET y el PNIS. Para la entrega prevista a cargo del Fondo de Tierras se prevé como año de finalización 2028, plazo que alcanza hasta 2031 para la mayoría de los objetivos, excediendo el plazo de 10 años establecido en el Acuerdo Final. Ello, junto a la falta de concreción con relación a la política de subsidios para la compra de tierras, plantea importantes problemas futuros en cuanto a la implementación de la RRI.

La implementación de los Planes Nacionales para la RRI parte de lo contemplado en el artículo 1.2. del Acuerdo Final, en el que se señala al Gobierno Nacional como el máximo responsable para la implementación de dichos planes a través de su política presupuestaria, descansando en este punto las dificultades futuras que se pueden derivar de las necesidades de inversión pública en la periferia rural, en un país donde el presupuesto está fuertemente centralizado. Así, el 85% del presupuesto público es gestionado por el Gobierno Nacional, el 5% lo gestiona el Distrito Capital, otro 5% lo gestionan los 32 departamentos en los que se divide la administración regional del país, quedando el 5% restante para los más de 1.120 municipios colombianos (Ríos, 2016). Este aspecto podría corregirse mediante la puesta en práctica de las políticas descentralizadoras previstas en los artículos 298, 350 o 357 de la Constitución (ibídem: 602).

En cuanto a la implementación de los PDET, el PMI le dedica el Capítulo I, Apartado 1.D y el Capítulo III, siguiendo lo establecido por el Decreto Ley 893 de 2017, en el que la focalización territorial para la implementación establece una cobertura geográfica compuesta por 16 PDET que actuarán en 19 departamentos y en 170 municipios, contemplando los criterios de priorización establecidos en el Acuerdo Final (véase la figura 1).

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), las características de los PDET serían las siguientes:

- La distribución de los municipios según categoría de ruralidad contempla que, de los 170 municipios en los que actuarán los PDET, el 75,9% son rurales o rurales dispersos, mientras que a nivel nacional esta proporción es

de 61,6% (DNP, 2017: 5). Además, según las proyecciones del DNP, la población en los municipios sobre los que actuarán los PDET representa el 14% de la población nacional con relación a los datos de 2017 (6.842.859 personas), siendo municipios con una estructura demográfica joven, con alto peso de los menores de 15 años (32%) frente al total nacional (26%). Cabe señalar que en las subregiones PDET predominan los altos niveles de pobreza: la Incidencia de Pobreza Multidimensional (IPM)¹⁰ afecta al 72,8% de los municipios donde se desarrollan los PDET, mientras que la media nacional es del 49%, lo que marca un diferencial PDET-media nacional de 23,8 puntos porcentuales (ibídem: 10).

- En cuanto a la especialización económica y productiva que tienen las subregiones PDET respecto de la media nacional, lo más destacado es el predominio de las ramas productivas ligadas a la minería y al sector agropecuario, siendo el sector minero extractivo, con el 21%, el sector económico predominante en las subregiones PDET (10,3 puntos porcentuales por encima de la media nacional), siguiéndole en importancia el sector agropecuario con el 12% (6,3 puntos porcentuales por encima de la media nacional) (ibídem: 13). Este aspecto hace necesaria la adopción de políticas económicas que contemplen, por un lado, las necesidades de territorios con importantes tasas de paro y, por otro, la presencia de sectores productivos que, como el minero, son intensivos en capital pero no en puestos de trabajo.
- Por último, las subregiones PDET son territorios de alta afectación por el conflicto armado, donde el peso de la población víctima del mismo alcanza el 35,2% del total de la población PDET, siendo la proporción de víctimas significativamente más amplia que en el conjunto del país, donde el total nacional es del 13,9% (ibídem: 25).

En relación con la financiación de los PDET, el artículo 9 del Decreto Ley 893 establece que la inversión correrá a cargo –principalmente– de los Presupuestos Generales de la Nación (PGN) «en el marco de la sostenibilidad y el estricto cumplimiento de la regla fiscal», lo que plantea el problema, por

10. Según el PNUD, el IPM identifica, a partir de microdatos de encuestas de hogares, múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida. Cada miembro de una familia es clasificado como pobre o no pobre en función del número de carencias que experimente su hogar. Estos datos se agregan para conformar el indicador de la pobreza multidimensional, reflejando tanto la prevalencia de las carencias multidimensionales como su intensidad, es decir, cuántas carencias sufren las personas al mismo tiempo.

un lado, de la necesaria inversión pública para el logro de los objetivos de la RRI y, por otro, de unos presupuestos que no parten de una política expansiva del gasto, con lo que el financiamiento de los PDET dependerá del ciclo económico.

El PMI establece un detallado número de indicadores (véase Gobierno Nacional, 2017: 261-266) con los que se miden el marco estratégico y de seguimiento de los PDET en los territorios de implementación. En relación con los indicadores, cabe señalar que importantes marcos estratégicos de implementación de los PDET no cumplen con lo establecido en el Acuerdo Final, el cual insta a la puesta en marcha de los planes en el primer año de su firma. Estas dilaciones afectan al desarrollo de la educación rural, al apoyo a la producción agropecuaria, así como a la economía solidaria y cooperativa, en directa relación con la iniciativa Ecomún, todos ellos con inicio previsto en 2020. Por último, el Capítulo v del PMI señala el presupuesto y fuentes de financiamiento; la importancia de la RRI queda reconocida, puesto que a ella se destina el 85,4% de los recursos previstos para el total de la implementación¹¹. En total serían 129,5 billones de pesos colombianos, con un período de ejecución de 15 años, lo que significa una asignación promedio anual del 0,8% del PIB, monto importante pero menor que otras partidas presupuestadas como el caso la Sección v del PND (2015: 114) «Competitividad e infraestructuras estratégicas», cuyo presupuesto anual supera el 1% del PIB.

El avance global de la implementación de la RRI se sitúa para el Centro de Investigaciones Altos Estudios Legislativos del Senado de la República de Colombia (CAEL) en un 13,71%, grado de aplicación que se deriva de tres aspectos. En primer lugar, estarían los avances relacionados con la formalización de la propiedad rural con la creación del Fondo de Tierras, ámbito en el que se han dado los mayores avances, situándolo en un 27,66% (véase CAEL, 2018: 51-103), aunque se señalan problemas relacionados con las dificultades para hacer efectiva la posesión real de la tierra formalmente reconocida. En segundo lugar, se estima que la ejecución promedio de los PDET apenas alcanza un 8,57% de lo previsto; según el CAEL (ibídem: 52), ello se explica por la escasa concertación de los programas a niveles municipales y regionales y su conexión con el PND 2018-2022. Por último, en tercer lugar, se estima un menor avance en la ejecución de los Planes Nacionales, los cuales alcanzan un 4,9%, debido al retraso en el desarrollo de los PDET, a los que estos se deben incorporar.

11. Para el resto de montos para la implementación del Acuerdo Final, véase Gobierno Nacional (2017: 213).

El Plan Marco de Implementación (PMI) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

El PMI establece para el PNIS una financiación que alcanza los 8,3 billones de pesos colombianos (un 6,4% del presupuesto total), siendo el segundo en cuanto al monto estimado para la implementación. Dentro de los objetivos (metas trazadoras), el PMI establece que para «2022 los territorios PNIS estarán 100% libres de cultivos de uso ilícito» (véase la tabla 2).

Tabla 2. Objetivos (metas trazadoras) del PMI para el punto 4.

Producto	(Objetivos) Meta trazadora	Responsable	Año inicio	Año fin
Programa de desminado en áreas de cultivos de uso ilícito concertado con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas	100% de Acciones Integrales Contra Minas Antipersonal implementadas en territorios en los que se haya suministrado información	Presidencia de la República/ Dirección Descontaminada Colombia	2017	2021
Ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial	El tratamiento penal habrá beneficiado a pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con cultivos de uso ilícito, de acuerdo con la normatividad vigente	Ministerio de Justicia y del Derecho y Presidencia de la República/ Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos	2017	2021
Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), formulados con acompañamiento técnico en asambleas comunitarias	En 2022 los territorios PNIS estarán 100% libres de cultivos de uso ilícito	Presidencia de la República/ Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos y Ministerio de Defensa	2017	2022

Fuente. Gobierno Nacional (2017:107)

La creación e implementación del PNIS corresponde al Decreto Ley 896 de 2017, que, en su artículo 7, marca como eje rector del mismo el enfoque territo-

rial, instando al programa de sustitución a actuar prioritariamente en las zonas PDET. En cuanto a los indicadores, el PMI contempla la puesta en práctica inmediata del PNIS desde 2017, estableciendo la fecha de 2018 como año de inicio del proceso de sustitución y restauración de zonas afectadas por cultivos ilícitos, y previendo como año de finalización 2031 (Gobierno Nacional, 2017: 115), nueve años después de los establecido por el propio PMI en sus metas trazadoras (véase la tabla 2).

Según un informe del CAEL (2018: 226-331), se establece un avance del 23,94% en los objetivos previstos de sustitución de cultivos ilícitos, porcentaje sustentado en la promulgación de todas las normas legales previstas en el PMI, pero cuyo desarrollo se encuentran sin ejecución; además, señala que «no hay conocimiento en las comunidades de cómo ejecutar la sustitución» (ibídem: 21), donde la puesta en práctica de los PNIS alcanza el 23,53% (ibídem: 226), siendo sus aspectos normativos e institucionales los que se han desarrollado según lo previsto en el PMI, pero que, con relación a la eficacia de su implementación, destaca la ausencia de reportes de sustitución de cultivos ilícitos (ibídem, 229), dificultándose así el cumplimiento de los plazos y los objetivos previstos.

Existe un auge de bandas criminales y de paramilitares en las zonas donde se iniciaron los procesos de restitución de tierras, violencia dirigida a impedir que sea efectiva la posesión real de la tierra entregada.

ción» (ibídem: 21), donde la puesta en práctica de los PNIS alcanza el 23,53% (ibídem: 226), siendo sus aspectos normativos e institucionales los que se han desarrollado según lo previsto en el PMI, pero que, con relación a la eficacia de su implementación, destaca la ausencia de reportes de sustitución de cultivos ilícitos (ibídem, 229), dificultándose así el cumplimiento de los plazos y los objetivos previstos.

Para finalizar, el Capítulo VII del Plan Marco se dedica a las salvedades expresadas por la FARC al Gobierno Nacional¹². Según la FARC, «los recursos dispuestos no dan cuenta de un esfuerzo fiscal acorde con las necesidades de la implementación» (Gobierno Nacional, 2017: 225). Esta escasez de recursos se relaciona con la temporalidad de 15 años para la implementación prevista en el PMI, no acorde con lo establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 691 de 2017, en el que se crea el «Fondo Colombia en Paz con una duración de 10 años», lo que para la FARC deja «sin piso la administración de recursos para los últimos 5 años de la implementación» (ibídem: 226). En opinión de la FARC, ello muestra «que el Gobierno no se compromete a un esfuerzo fiscal serio que garantice recursos suficientes para la implementación [de la RRI]» (Márquez, 2017: 4).

Para finalizar, el Capítulo VII del Plan Marco se dedica a las salvedades expresadas por la FARC al Gobierno Nacional¹². Según la FARC, «los recursos dispuestos no dan cuenta de un esfuerzo fiscal acorde con las necesidades de la implementación» (Gobierno Nacional, 2017: 225). Esta escasez de recursos se relaciona con la temporalidad de 15 años para la implementación prevista en el PMI, no acorde con lo establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 691 de 2017, en el que se crea el «Fondo Colombia en Paz con una duración de 10 años», lo que para la FARC deja «sin piso la administración de recursos para los últimos 5 años de la implementación» (ibídem: 226). En opinión de la FARC, ello muestra «que el Gobierno no se compromete a un esfuerzo fiscal serio que garantice recursos suficientes para la implementación [de la RRI]» (Márquez, 2017: 4).

12. Posibilidad contemplada en el artículo 6.1.1. del Acuerdo Final, en el que los integrantes de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) —como la FARC— pueden hacer salvedades o manifestar desacuerdos con el PMI.

Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)

Los artículos 6.1.7. y 6.3. del Acuerdo Final establecen el acompañamiento internacional a las labores de la CSIVI «con el fin de constatar el cumplimiento o no de los acuerdos» (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 210). En el Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia se manifiesta la preocupación por la demora en el proceso de acceso a la propiedad de la tierra y se indica que «la asignación de tierras debe avanzar sin más demora» (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2018: 7). El mencionado informe entiende como «particularmente preocupantes los ataques contra las personas que trabajan para implementar los programas gubernamentales relacionados con la sustitución de coca y restitución de tierras (...) [donde] los rasgos comunes a muchos de los líderes asesinados, es su participación en la defensa del territorio y los recursos naturales». El informe señala los retrasos en la implementación de los acuerdos «en la restitución de tierras y el retorno de desplazados y el desarrollo del enfoque territorial» (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2018: 11).

En relación con este aspecto, el CAEL señala que existe un «auge de bandas criminales y de paramilitares en las zonas donde se iniciaron los procesos de restitución de tierras», violencia dirigida a impedir que sea efectiva la posesión real de la tierra entregada (2018: 14), a la vez que se denuncia la violencia ejercida «por grupos armados, bandas criminales y de presión por parte de las disidencias de las FARC», en las zonas de sustitución de cultivos ilícitos (ibídem: 20). De manera similar, la Comisión de Seguimiento de Cuba y Noruega observa retrasos importantes en «los temas referidos al tema de la propiedad de la tierra», con la «reincorporación socio-económica de los excombatientes» y la dispersión y falta de coordinación entre las partes en lo relativo a «la lucha contra los cultivos ilícitos», señalando la falta de cumplimiento de los aspectos relacionados con la territorialización de la agenda de paz (CSIVI, 2018).

Conclusiones

Con base en lo expuesto, se puede apreciar cómo el conflicto social y armado colombiano tiene sus raíces —entre otros aspectos— en la desigual posesión de la tierra y las consecuencias que dicha realidad ha tenido históricamente para el campesinado y las zonas rurales del país. En la actualidad, Colombia es el país más desigual en cuanto a condiciones de acceso a la tierra en toda América La-

tina y el segundo en todo el mundo (CEPAL, 2016). Este problema y la superación de la brecha entre el campo y la ciudad es, por tanto, el tema decisivo para la consolidación de la paz en el país, lo que convierte a la dimensión territorial «en crucial para entender el conflicto colombiano» (Reyes, 2009: 55).

De la importancia de la dimensión territorial y geográfica del conflicto se desprende la necesidad de zonificar y regionalizar una medida que, como la RRI, se convierte en uno de los ejes referentes de la agenda de paz y de la adopción del enfoque territorial en el Acuerdo Final. Así, la adopción del enfoque territorial en el proceso de implementación conllevaría para su éxito la adopción de dos medidas contempladas en el artículo 6.1.2.: por un lado, cumplir de manera efectiva con el mandato constitucional de la descentralización del Estado colombiano en favor de las zonas rurales y, por otro, la priorización de la dotación de

Cabe subrayar la importancia de una implementación eficaz de los aspectos relacionados con la territorialidad del conflicto para garantizar así un desarrollo exitoso de la agenda de paz para Colombia.

los recursos humanos y financieros necesarios para la puesta en práctica de los PDET. Sin embargo, a partir de los datos analizados, se aprecia una estructura de gasto no adecuada a una realidad donde las necesidades se encuentran en la periferia rural, mientras los recursos se concentran

en el Estado central. Asimismo, la RRI implica una transformación del ordenamiento territorial de Colombia, objetivo que demanda un nivel de gasto público y de inversión que implicaría alejarse de la política económica y presupuestaria procíclica prevista en el PND y los Presupuestos Generales de la Nación (PGN).

Por último, entre el Acuerdo Final y la política económica del Gobierno Nacional se plantean visiones sobre el desarrollo que, de no llevarse a cabo una política adecuada, pueden entrar en contradicción, entre un modelo de economía territorializada, de carácter autocentrado y con base en una propiedad de carácter cooperativo y comunal, y un modelo de economía exportadora, orientada al mercado mundial, con predominio de actividades extractivas, conformada por una propiedad privada intensiva en capital y no tanto en fuerza de trabajo, no adecuada para un territorio marcado por el desempleo y la economía informal, en especial, a través de la futura intensificación de la explotación del potencial minero que se encuentra en los municipios PDET. Esta circunstancia, si además se le suman posibles dilaciones en la implementación del PNIS, puede dificultar cualquier incentivo en la sustitución de las economías ilícitas derivadas del cultivo de la coca.

Los aspectos señalados, junto a otros abordados en el texto, señalan la importancia de una implementación eficaz de los aspectos relacionados con la territorialidad del conflicto para garantizar así un desarrollo exitoso de la agenda de paz para Colombia.

Referencias bibliográficas

- Alto Comisionado para la Paz. «Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera». *Gobierno de Colombia*, (24 de noviembre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 05.05.2018] <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- CAEL-Centro de Investigaciones Altos Estudios Legislativos del Senado de la República de Colombia. *Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final*. Presidencia del Senado y Organización de Estados Iberoamericanos. (26 de junio de 2018).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina. *Panorama social América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2018] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567_es.pdf
- Colom, Francisco y Rivero, Ángel. *El espacio político. Aproximaciones al giro espacial desde la teoría política*. Barcelona: Anthropos, 2015.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. Naciones Unidas, S/2018/219 (2 de abril de 2018) (en línea) <https://undocs.org/es/S/2018/279>
- CSIVI-Comisión de Seguimiento de los Países Garantes del Acuerdo Final. *Carta de los gobiernos de Cuba y Noruega al gobierno nacional y FARC. CSIVI, República de Cuba y Reino de Noruega*. Centro de Documentación de los Movimientos Armados, (4 de enero de 2018) (en línea) <http://www.cedema.org/ver.php?id=7893>
- DNP-Departamento Nacional de Planeación. *Caracterización Territorios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. DNP-Grupo Proyectos Especiales, (julio de 2017) (en línea) <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Vctimas/Construcci%C3%B3n%20de%20Paz/Caracterizaci%C3%B3n%20PDET.pdf>
- Gilhodés, Pierre. *Las luchas agrarias en Colombia*. Bogotá: Ecoe, 1988.
- Gobierno Nacional. *Plan Marco de Implementación. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Gobierno Nacional y CSIVI, (2 de diciembre de 2017) (en línea) [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)
- Harto de Vera, Fernando. «Proceso de paz y desafíos regionales en Colombia». *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 20, n.º 39 (2018), p. 341-363.

- LeGrand, Catherine. *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988.
- LeGrand, Catherine. «Los antecedentes agrarios de la violencia: el conflicto social en la frontera colombiana, 1850-1936». En: Sánchez, Gonzalo y Peñaranda, Ricardo (comps.). *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: CEREC, 1992, p. 87-110.
- Pécaut, Daniel. «Hacia la desterritorialización de la guerra y de la resistencia a la guerra», en: VV.AA. *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004, p. 23-36.
- Pizarro, Eduardo. *Las FARC (1949-2011). De guerrilla campesina a máquina de guerra*. Bogotá: Norma editorial, 2011.
- PND-Plan Nacional de Desarrollo. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país Tomos 1 y 2*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 15.05.2018] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>
- Reyes Posada, Alejandro. *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2009.
- Ríos, Jerónimo. «La narcotización del activismo guerrillero de las FARC y el ELN, 1998-2012». *Revista UNISCI*, n.º 41 (2016), p. 205-234 (en línea) [Fecha de consulta: 11.05.2018] <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-83486/UNISCIDP41-9RIOS.pdf>
- Sánchez Iglesias, Eduardo y Sánchez Jiménez, Vicente. «La paz y la solución al problema del campo en Colombia: un análisis comparado entre el Acuerdo de Paz y el Plan Nacional de Desarrollo». *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 20, n.º 39 (2018), p. 365-387.
- Soja, Edward. *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2008.
- Soja, Edward. «Taking space personally». En: Warf Barney y Arias, Santa (eds.). *The Spatial Turn. Interdisciplinary perspectives*, Nueva York: Routledge, 2009.
- Vargas del Valle, Ricardo. «El desarrollo rural en Colombia (1961-1993)». En: VV.AA. *El agro y la cuestión social*. Bogotá: Tercer Mundo editores, 1994, p. 269-288.
- Warf, Barney and Arias, Santa. *The Spatial Turn. Interdisciplinary perspectives*. Nueva York: Routledge, 2009.

Reconciliación y construcción de la paz territorial en Colombia: el caso de la comunidad nasa

Reconciliation and the territorial peacebuilding in Colombia: the case of the Nasa community

Catalina Acosta Oidor, Cristhian Uribe Mendoza, Johanna Amaya Panche, Alexander Idrobo Velazco, Felipe Aliaga Sáez y Diego Alejandro Ballén Velásquez*

Cómo citar este artículo: Catalina Acosta Oidor et al. «Reconciliación y construcción de la paz territorial: el caso de la comunidad nasa (Colombia)». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 121 (abril de 2019). DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.91

Resumen: El presente artículo analiza la manera en que la comunidad indígena nasa de Toribío (Cauca, Colombia) ha configurado modelos mentales de reconciliación pese a haber recibido retroalimentaciones violentas del entorno a raíz del conflicto armado en Colombia. Para ello, se emplea la perspectiva teórica del institucionalismo cognitivo. La evidencia empírica se recolectó principalmente a través de entrevistas semiestructuradas y grupos focales. Los resultados sugieren que estrategias de resistencia pacífica como la creación de Sitios de Asamblea Permanente (SAP), el Plan de Vida Comunitario y la Guardia Indígena han contribuido a generar soluciones exitosas en la búsqueda de la reconciliación y de la paz en los territorios indígenas.

Palabras clave: reconciliación, paz, conflicto armado, indígenas nasa, Cauca, Colombia

Abstract: This paper analyses how the Nasa indigenous community of Toribío (Cauca, Colombia) has configured mental reconciliation models in spite of the violent feedback they received during the armed conflict in Colombia. For this analysis, the theoretical perspective of cognitive institutionalism is used. Empirical evidence was collected mainly through semi-structured interviews and focus groups. The results suggest that strategies of peaceful resistance, such as the creation of Permanent Assembly Sites, the Community Life Plan and the Indigenous Guard, have contributed to producing successful solutions in the search for reconciliation and peace in indigenous territories.

Key words: reconciliation, peace, armed conflict, indigenous Nasa people, Cauca, Colombia

* **Catalina Acosta Oidor**, docente e investigadora, Universidad Santo Tomás (Colombia) (catalinaacosta@usantotomas.edu.co); **Cristhian Uribe Mendoza**, doctorando en Ciencia Política, Universidad Nacional Autónoma de México (cristhianuribem@comunidad.unam.mx); **Johanna Amaya Panche**, doctoranda, Universidad de Essex (Reino Unido) (l.amayapanche@essex.ac.uk); **Alexander Idrobo Velazco**, docente, Universidad Santo Tomás (jhonidrobo@usantotomas.edu.co); **Felipe Aliaga Sáez**, docente, Universidad Santo Tomás (felipealiaga@usantotomas.edu.co); **Diego Alejandro Ballén Velásquez**, aspirante a Magíster, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (dalejobal.len@gmail.com).

Este artículo forma parte del proyecto de Investigación-FODEIN: «Modelos mentales de reconciliación y construcción de paz en Colombia. Análisis comparado de los procesos de aprendizaje colectivo del pueblo nasa (Santander de Quilichao) y de la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC)» (Universidad Santo Tomás, 2017). Agradecemos la participación y apoyo en el trabajo de campo y sistematización de la información de los auxiliares de la investigación: Carlos Felipe Díaz Aguirre y Julieth Mariana Peña Espitia.

La puesta en marcha del Acuerdo de Paz (o Acuerdo Final) entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), firmado el 24 de noviembre del año 2016, generó diferentes reacciones entre la población afectada directa e indirectamente por el conflicto armado durante los últimos 55 años. Mientras algunos resaltan los beneficios de que la disputa se traslade del plano de la agresión física a la política en el escenario democrático, otros enfatizan la ausencia del castigo para la guerrilla como actor enemigo, puesto que su actividad se dio en la ilegalidad. Este mismo debate adquiere aún mayor relevancia cuando se trata de poblaciones que enfrentaron las consecuencias del conflicto armado en sus propios territorios, los cuales han sido objeto de disputa debido a sus condiciones geoestratégicas. De estos territorios provienen muchas de las personas que participaron en la guerra como parte de los grupos armados y allí, posiblemente, retornarán una vez se consolide la paz. Así, la posibilidad que ofrece lo que se denomina «fases de posconflicto» tiene que ver directamente con las oportunidades para la instauración de la paz territorial, es decir, de ciertas garantías que hagan posible la aplicación de lo acordado sin recurrir nuevamente a la violencia; para ello, se requiere de la construcción de mecanismos de participación que agenden políticas públicas y económicas para atender los elementos que han configurado los conflictos sociales.

Muchos son los aspectos involucrados en este proceso; sin embargo, un factor indispensable es el restablecimiento de las relaciones entre víctimas y victimarios, en las poblaciones donde estos últimos se hicieron con el control territorial, en tanto que ahora se reintegran como parte del mismo territorio. Los expertos reconocen este fenómeno como un proceso de *reconciliación* sobre el que no hay una definición única (Meierhenrich, 2008; Chapman, 2009; Gibson, 2009), pero sí muchas variables implicadas (reparación, respeto, arrepentimiento, perdón, diálogo, coexistencia, tolerancia, etc.). Desde una definición minimalista, la reconciliación se entiende como el restablecimiento de relaciones de confianza entre antiguos antagonistas en contextos de posconflicto o posguerra (Rettberg y Ugarriza, 2016; Firshow, 2017). La

comprensión de este proceso de reconciliación es necesaria para asegurar la transformación efectiva de la forma de resolver un conflicto que va de lo local a lo nacional.

Con este propósito, en este artículo se busca compartir el análisis de la experiencia de la comunidad nasa de Toribío (Cauca), cuya población –a pesar de vivir en uno de los territorios del país más afectados por la guerra– halló una resolución pacífica del conflicto con sus perpetradores como el medio para resistir a la violencia y a la presión de quienes se benefician de la guerra, al privilegiar la negociación, elemento base de la reconciliación. El análisis de dicha experiencia retoma los aportes de la teoría del institucionalismo cognitivo, desarrollada por Mantzavinos, North y Shariq (2004), para comprender cómo los individuos orientan sus acciones en contextos específicos. Siguiendo esta perspectiva, se puede afirmar que, en un contexto determinado por dinámicas de violencia, en el que se han configurado modelos mentales violentos en medio de la guerra, las comunidades de paz y, particularmente, la comunidad indígena nasa construyen modelos mentales compartidos a través de la puesta en marcha de estrategias pacíficas que apremian una solución a la violencia proveniente de su entorno.

A fin de estudiar el caso de la comunidad nasa, se realizó en junio de 2017 un trabajo de campo en el resguardo indígena de Toribío, debido a que el 95% de sus habitantes forma parte de dicha etnia y, además, es considerado uno de los municipios más afectados por el conflicto armado interno en el país (Tobar, 2017). El acercamiento a la realidad escogida se realizó a través de una metodología cualitativa, mediante la realización de seis grupos focales y once entrevistas semiestructuradas a informantes claves de la comunidad¹. Posterior a ello, la información recolectada fue transcrita, codificada y analizada con ayuda del software *ATLAS.ti*.

La presentación de este estudio se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se lleva a cabo un breve análisis del institucionalismo cognitivo como modelo teórico para comprender los procesos de reconciliación en las comunidades que han sido víctimas de la violencia; en segundo lugar, se contextualizan las experiencias y aprendizajes que ha adquirido la comunidad indígena nasa en el marco del conflicto armado interno; en tercer lugar, se aborda la resistencia indígena como respuesta a la violencia del conflicto armado; en cuarto lugar, se examinan las percepciones de los líderes de la comunidad nasa de Toribío respecto a sus posibilidades de reconciliación con los actores del conflicto armado interno; y, por último, se plantean algunas reflexiones a manera de conclusión.

1. Véase la ficha técnica del estudio en el anexo 1.

La lógica de la reconciliación desde la perspectiva del institucionalismo cognitivo

El institucionalismo cognitivo es un novedoso enfoque teórico desarrollado por Mantzavinos, North y Shariq (2004) que incorpora la dimensión cognitiva al análisis del surgimiento, cambio y consecuencias de las instituciones. Este enfoque ofrece al menos tres elementos analíticos de gran importancia para el estudio de la reconciliación: a) el proceso de aprendizaje, entendido como la compleja modificación de modelos mentales compartidos; b) el aprendizaje colectivo, como proceso clave para explicar el cambio institucional (social, político, económico y organizacional), y c) el surgimiento y vínculo entre instituciones formales e informales. Sus autores conciben la mente de los seres humanos como una estructura compleja que interpreta y clasifica las experiencias provenientes del entorno material, sociocultural y lingüístico. Estas operaciones coadyuvan a la configuración de modelos mentales que «evolucionan gradualmente durante nuestro proceso cognitivo para organizar nuestras percepciones y para mantener el rastro de nuestros recuerdos» (ibídem: 76). Así, los modelos mentales se pueden entender como estructuras cognitivas flexibles que ayudan a los seres humanos a resolver sus problemas. Las respuestas a las situaciones problemáticas se constituyen en modelos mentales capaces de predecir respuestas con base en una solución estructurada en la situación inicial y de acuerdo con la validación y retroalimentación del ambiente. Esto permite que el modelo mental se pueda rehaer, sofisticar o descartar. La construcción de modelos mentales no conduce inevitablemente a respuestas y soluciones apropiadas. Cuando la retroalimentación del entorno confirma un modelo mental, este se estabiliza de cierto modo; en sentido opuesto, la invalidación de un modelo mental por parte del ambiente impulsa al individuo a la implementación de soluciones creativas, que posteriormente se pueden configurar en nuevos modelos mentales (ibídem).

Un segundo aporte del institucionalismo cognitivo es el reconocimiento del aprendizaje colectivo como proceso que puede llevar al cambio institucional, sea este social, político, económico u organizacional. De acuerdo con Mantzavinos, North y Shariq (2004), el aprendizaje colectivo tiene dos dimensiones: una dimensión estática y una dimensión evolutiva. En la primera, los individuos de un mismo entorno sociocultural se comunican entre sí con el fin de hallar soluciones compartidas a los problemas que se presentan en su entorno, lo que da lugar a la formación de modelos mentales compartidos que permiten una interpretación común de la realidad. En la dimensión

evolutiva, el aprendizaje colectivo puede evolucionar a través del tiempo; sin embargo, esta transformación depende del tamaño del grupo y, por ende, difiere al interior de las organizaciones y en la sociedad en general. El aprendizaje colectivo se da inicialmente al interior de las organizaciones mediante el intercambio de conocimientos, mientras que, a nivel de la sociedad, «el proceso de evolución cultural implica el crecimiento y la transmisión de conocimiento en el tiempo» (ibídem: 77).

En tercer lugar, el surgimiento de instituciones formales e informales es impulsado por distintos mecanismos. Las instituciones informales se producen de manera endógena, esto es, a través de un proceso espontáneo de interacción social que se da al interior de una comunidad: «un conjunto de individuos que respeta las convenciones, obedece las reglas morales y adopta normas sociales, genera (como resultado no intencional de su acción) el surgimiento del orden social» (ibídem). Por su parte, las instituciones formales son impuestas de manera externa sobre una comunidad como producto de la evolución de las relaciones entre gobernantes. En algunos contextos, basta con las instituciones informales para establecer un orden social y no hace falta un mecanismo activado por un tercero para hacerlo cumplir; sin embargo, la complejidad de las sociedades modernas –en cuanto a tamaño y tipo de problemas a resolver– hace que las instituciones informales requieran de las formales para «regularizar las expectativas de los individuos, lograr su protección y tender hacia la consecución del bien público» (Méndez, 2015: 72).

Con base en las anteriores consideraciones teóricas, resulta fundamental examinar los procesos de aprendizaje que las comunidades han desarrollado en su búsqueda de la paz y la forma en que se han configurado modelos mentales de reconciliación en sus territorios. Los esfuerzos de las comunidades con miras a construir un ambiente de paz presionan un cambio en los modelos mentales compartidos, que se expresa a través de nuevas actitudes, creencias, valores y emociones (Casas-Casas y Guzmán, 2010). En el caso de Colombia, durante la escalada de la violencia, las comunidades se tuvieron que adaptar a la dinámica de la guerra en sus territorios, lo cual supone la formación de determinados modelos mentales asociados al conflicto armado. En el nuevo escenario, cuando sus estrategias de construcción de paz han tenido éxito, las comunidades deben reconstruir su tejido social y restablecer relaciones con distintos actores del conflicto que en el pasado fueron sus victimarios: desmovilizados, fuerza pública,

La comunidad indígena nasa ha habitado históricamente el norte del departamento del Cauca (Colombia), una región que destaca, entre otras cosas, por su importancia geoestratégica para el tránsito de armas y cultivos ilícitos.

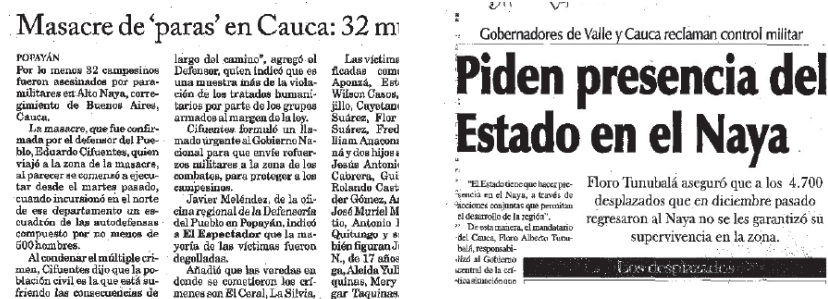
etc. Esto involucra la formación de modelos mentales de reconciliación que, siguiendo la propuesta multidimensional de Méndez (2015), se pueden analizar en tres niveles: individual, intergrupar e institucional.

El nivel individual es el punto de partida del proceso de aprendizaje, puesto que es a este nivel donde se moldean las percepciones, actitudes, creencias y comportamientos de las personas a partir de sus experiencias vitales. Aquí se ponen a prueba diferentes soluciones para resolver los problemas de las comunidades que han sido afectadas por la guerra, esto es, estrategias de construcción de paz que pueden dar lugar a modelos mentales de reconciliación. En el nivel intergrupar se materializa el aprendizaje colectivo, que es producto de la interacción entre personas, familias, comunidades u organizaciones que tienen una interpretación común de la realidad y buscan soluciones compartidas a las problemáticas identificadas en su territorio. Como resultado, se configuran modelos mentales compartidos. Finalmente, en el nivel institucional, se analiza el surgimiento, propiedades o transformación de las instituciones formales e informales en el proceso de construcción de paz territorial. También resulta fundamental incorporar en el análisis las estrategias llevadas a cabo para reconstruir los lazos de confianza entre ciudadanos, comunidades y Estado, los cuales pudieron haberse deteriorado con la dinámica de la guerra y la búsqueda de soluciones a esta (ibídem).

Experiencias y aprendizajes de la comunidad nasa

La comunidad indígena nasa ha habitado históricamente el norte del departamento del Cauca (Colombia), una región que destaca, entre otras cosas, por su importancia geoestratégica para el tránsito de armas y cultivos ilícitos; razón por la cual, distintos actores armados legales (como el Ejército y la policía nacionales) e ilegales (por ejemplo, grupos guerrilleros, paramilitares y bandas criminales) han hecho presencia en la zona y se han enfrentado por el control de la misma, recurriendo constantemente a la violencia de manera desproporcionada, principalmente, a partir de la década de 1980 (CRIC, 2007; CNMH, 2012; Gamba, 2017; Luna, 2010). Como resultado de esta disputa territorial, los nasa, entre otras comunidades indígenas de la región, han tenido que vivir en carne propia las consecuencias de la guerra: desplazamientos forzados, ataques a la infraestructura, secuestros masivos, asesinatos selectivos y masacres, entre las que cabe destacar la masacre del Naya, en abril de 2001, una de las más atroces de las que tuvieron lugar durante la actividad paramilitar.

Figura 1. Noticias de la masacre del naya



Fuente: *El Espectador* (15.04.2001). *El País* (18.04.2001).

La violencia ocasionada por el conflicto armado interno constituye buena parte del repertorio de experiencias provenientes del entorno material y social de los indígenas nasa, y la mayoría de ellos se considera víctima de las dinámicas de la guerra. En el nivel de análisis individual, los relatos de las personas entrevistadas permiten vislumbrar que el conflicto armado es una de las situaciones problemáticas que más ha impactado sus vidas y su territorio ancestral.

«Nosotros aquí, como toribianos, tuvimos más de 700 ataques guerrilleros, hostigamientos. El mayor problema es la descomposición de la familia porque los hijos eran reclutados por la guerrilla o por otros grupos armados. La parte psicológica. Dentro de eso está la descomposición de la familia. También toda la parte del ataque a la naturaleza como lo son los sitios sagrados, el temor que la comunidad tiene aún referente a poder ir uno caminando y encontrarse una bomba, una granada por ahí enterrada. Ese es el temor que hay acá» (entrevista, mujer, 63 años, coordinadora general de Salud).

«Nosotros ya teníamos el horario de los hostigamientos, y los días también. A veces los días martes y los jueves siempre había hostigamientos o se escuchaba de personas heridas (...) A veces nos avisaban: "tengan cuidado porque hay gente extraña", nos decían: "no salgan al pueblo". Entonces uno analizaba la situación y caminaba pa' arriba [a su casa]» (entrevista, mujer, 30 años, coordinadora pedagógica del Plan de Vida²).

2. El Plan de Vida se describe más adelante.

«Lo que hacen es que ellos se peleen y que uno sea el que pague los platos rotos (...) yo perdí a mi padre por medio de esa violencia, de una balacera que hubo, decían que él era un guerrillero, le pegaron cuatro tiros en el pecho. Desde niño he sido afectado por la violencia, por el hostigamiento, a veces los helicópteros, los aviones que nos bombardean. Uno se afecta mucho desde niño. (...) También se siente con la naturaleza porque se va desarmonizando (...)» (grupo focal, hombre, 25 años, dinamizador del Programa de Cero a Siempre en el Proyecto nasa³).

A partir de estos extractos, se observa que las experiencias vitales derivadas del conflicto armado han modelado algunas de las percepciones, actitudes, creencias

Las experiencias vitales derivadas del conflicto armado han modelado algunas de las percepciones, actitudes, creencias y comportamientos de los indígenas nasa, quienes –como primera medida– decidieron tomar distancia de los diferentes actores en disputa, incluyendo a las Fuerzas Militares y al Estado.

y comportamientos de los indígenas nasa, quienes –como primera medida– decidieron tomar distancia de los diferentes actores en disputa, incluyendo a las Fuerzas Militares y al Estado. Este distanciamiento se puede considerar como una de las soluciones creativas que los comuneros pusieron en práctica para protegerse de las acciones bélicas; sin embargo,

esta solución no siempre tuvo los efectos esperados debido a la intensidad de la violencia en ciertos momentos de la historia del país, particularmente, durante el mandato del expresidente Álvaro Uribe Vélez:

«La guerra más intensa fue con Álvaro Uribe. Se posesionó y declaró la guerra y entonces todo el mundo, todo lo que le parezca guerrilla, son terroristas; tienen que ser combatidos o apresados (...) y entonces la guerrilla también toma la misma posición de decir: todos los que estén involucrados o hablen con la fuerza pública, tienen alguna relación, son objetivos militares. Entonces allí se empiezan a matar uno al otro» (grupo focal, hombre, 38 años, Centro de Educación, Capacitación e Investigación para el Desarrollo Integral de la Comunidad [CECIDIC]).

3. El Plan de Cero a Siempre es una estrategia nacional de atención a la primera infancia –establecida como política de Estado durante el Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018)– que busca garantizar derechos de la niñez (entre 0 y 6 años de edad).

«Nosotros acá, la comunidad indígena, nunca aceptamos o nunca hemos querido por ejemplo a la Policía, el Ejército, la guerrilla, ningún grupo armado es bienvenido» (entrevista, mujer, 30 años, coordinadora pedagógica del Plan de Vida).

«El Ejército, dentro de las familias, ha violentado mucho las casas, ha habido violaciones, también chantajes, y eso se ha quedado ahí porque muchos de nosotros no denunciemos» (entrevista, mujer, 63 años, coordinadora general de Salud).

Estas percepciones se deben al señalamiento oficial de la población como auxiliadora o red de apoyo de las guerrillas (Villa y Houghton, 2005); razón por la cual se evidencia un esfuerzo por desmarcarse de la influencia de las mismas, recalcando la distancia y neutralidad frente a su presencia en el territorio. De acuerdo con Villa y Houghton (*ibídem*), mientras a la guerrilla se la percibe como un «estorbo con el que hay que convivir», puesto que exigen una colaboración logística y pretenden imponer un proyecto político que se opone a la autonomía del gobierno indígena; a las fuerzas militares se las percibe como una amenaza directa debido a que los indígenas se consideraban víctimas de la política de «seguridad democrática»⁴.

Siguiendo la propuesta de Mantzavinos, North y Shariq (2004), se trata entonces de un entorno material y social en el que se ubica a la comunidad indígena en medio del conflicto armado entre los actores enfrentados. Esta situación, marcada por un contexto violento, configura las percepciones de esta comunidad y ello genera respuestas diversas como, por ejemplo, el involucramiento de algunos de sus miembros en la guerra. Por otra parte, en el seno de la mayor parte de la comunidad, se observa cierta desconfianza hacia las fuerzas armadas institucionales; pero también destaca el rechazo a la presencia de la guerrilla, por la cual se sienten instrumentalizados y les coloca, también, en una situación de vulnerabilidad. En general, estos comportamientos –reflejo de las percepciones generadas por el entorno material– podrían considerarse respuestas inapropiadas porque posibilitan la perpetuación del contexto violento, pero dependen de la

4. La política de «seguridad democrática» se desarrolló durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Se trata de una política específica de defensa –denominada de esa manera por su promotor– que se centró en combatir a las guerrillas por la vía armada, lo que implicó una fuerte inversión en fuerza, armas y tecnología militares. Además, generó una política de incentivos económicos a miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía, a cambio de muertes o bajas de guerrilleros, que derivó en un fenómeno conocido como los «falsos positivos», muertes a civiles que se mostraban como guerrilleros muertos en combate.

retroalimentación del mismo contexto que los convierte en víctimas de las confrontaciones.

En la actualidad, esta percepción frente a la institucionalidad se mantiene, ya que el Estado, a pesar del desescalamiento del conflicto armado tras la desmovilización de la guerrilla de las FARC-EP, no ha hecho acto de presencia como garante de la protección de los derechos de la comunidad indígena. Por el contrario, la negligencia de su actuación en términos de presencia institucional ha facilitado el copamiento del territorio por nuevos actores, lo cual constituye un obstáculo para la reconciliación y la construcción de paz. Asimismo, el escenario posconflicto ha conllevado la emergencia de nuevas problemáticas, como el consumo de drogas por parte de la población juvenil, un hecho que era menos frecuente anteriormente. En buena medida, ello era debido a que la presencia de los actores armados tenía una incidencia sobre el control de este tipo de comportamientos –promoviendo el cultivo, pero no el consumo–. No obstante, la preocupación por esta problemática no puede leerse como el extrañamiento de las guerrillas o como la demanda de más uso de fuerza en el territorio, sino como la necesidad de buscar soluciones novedosas para los desafíos que conlleva el cambio social, lo que implica, para el caso de Toribío, las siguientes medidas: una mayor presencia del Estado y una política efectiva de sustitución de cultivos ilícitos; es decir, un respaldo y compromiso institucionales requeridos como garantía para la efectividad de la construcción de un nuevo contexto pacífico (Rettberg, 2003).

«El día lunes, que tuvimos esa reunión de padres de familia en el colegio, discutimos que hay niños que están drogándose. Entonces nosotros decíamos: el Gobierno buscó una estrategia de supuestamente la paz y todo eso, bueno, sí. Ahoritica, como le digo, ya podemos movernos tranquilos, pero ¿qué pasa ahoritica entre nosotros mismos? Los indígenas ya tenemos esas dificultades dentro de la comunidad. El Gobierno buscó ese lado como de que ya no va a haber más guerra, pero dejemos que los indígenas vivan *paliando* [sic] entre ellos mismos y eso es lo que está pasando. Ya hay esa dificultad por la marihuana. Si usted observa acá hay muchos cultivos ilícitos y vienen los problemas» (entrevista, mujer, 30 años, coordinadora pedagógica del Plan de Vida).

«Sí ha habido un cambio porque yo era de las personas que a las 5 de la mañana estaba sintiendo los tiros por allá, uno ya se había acostumbrado a eso y uno decía: “no, pues si van a hostigar yo no me levanto a hacer nada”, y me quedaba hasta las 7 de la mañana en la cama y no me paraba. Ya cuando pasaba la balacera es cuando uno se levantaba a hacer algo, a mandar los niños a la escuela» (grupo focal, mujer, 55 años, comunidad nasa).

«Ahoritica ya salió otro grupo que es el EPL [Ejército Popular de Liberación]⁵. Ya hace como dos meses tuvimos una asamblea grande en el sesteadero porque precisamente ya estaban reclutando a niños jóvenes del colegio» (entrevista, mujer, 30 años, coordinadora pedagógica del Plan de Vida).

Como se puede observar, se configura una serie de respuestas que resultan de la interacción entre los distintos miembros de la comunidad, como resultado de dicho contexto violento. Dichas respuestas insisten en la neutralidad frente al conflicto armado a través de la resistencia, y podrían considerarse producto del aprendizaje colectivo que propende a encontrar soluciones compartidas a los problemas de la comunidad.

La resistencia indígena como respuesta a la violencia del conflicto armado

La comunidad indígena nasa se caracteriza por ejercer resistencia activa frente a las acciones violentas de actores armados que llegaron a la región para imponer sus agendas políticas e intereses económicos⁶. Dicha resistencia no implica necesariamente la confrontación violenta, sino que, por el contrario, se puede concebir como una experiencia comunitaria de construcción de paz territorial, llevada a cabo bajo el principio de neutralidad frente a los enfrentamientos entre los distintos actores armados, a partir de lo cual se organizaron y consiguieron apartarlos pacíficamente de su territorio y consolidar así su autonomía. En ese

-
5. El EPL o Ejército Popular de Liberación es una vieja guerrilla que se desmovilizó en 1991, aunque no es posible afirmar si se trata de algún reducto o grupo asociado a esta vieja organización.
 6. Ejemplo de ello fue la conformación de autodefensas indígenas, de las cuales importantes sectores derivaron en una organización armada conocida como el Movimiento Armado Quintín Lame, en un contexto caracterizado por la violencia política a manos de los terratenientes, los *pájaros* –germen del paramilitarismo posterior–, las Fuerzas Armadas y las confrontaciones con las guerrillas. Aunque la población indígena sirvió de base de apoyo a esta guerrilla, la adaptación de la misma a las lógicas del conflicto armado –más allá de los objetivos iniciales relacionados con obligar a las otras guerrillas a respetar la autonomía de los pueblos indígenas e impedir la incursión paramilitar– terminó por distanciarlos y conllevó la exigencia por parte de la comunidad indígena, al igual que a las otras guerrillas, de su salida del territorio. Esta posición, encabezada por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), se hace manifiesta en el «Acta de Andalucía» y la «Resolución de Vitoncó» de febrero de 1985 (Levalle, 2018; Hernández, 2006).

sentido, cabe destacar la influencia de un factor institucional clave como fue el de la Constitución Política de 1991, que proporcionó el marco jurídico para respaldar la autonomía desde la identidad étnica en los territorios con presencia indígena. Sin embargo, fue la disputa por el poder local –militar y político– por parte de actores ilegales a finales de los años noventa, motivada por la expansión de los cultivos de coca y amapola y su procesamiento, lo que catalizó la acción colectiva por parte de los indígenas (Guzmán y Rodríguez, 2015)⁷.

Así, desde la óptica del institucionalismo cognitivo, podría afirmarse que la transformación de las respuestas de la población se produjo por la conjunción de elementos de contexto y, en su interior, por una interacción negativa con los actores armados que se intensificó y comenzó a atentar contra las creencias que le dan sentido a su organización como comunidad indígena, específicamente, respecto a su ideal de autonomía política y organizativa dentro de los territorios donde residen. Las respuestas emergentes, producto de modelos mentales que empezaban a configurarse, se caracterizaron por el énfasis en el distanciamiento generalizado de los actores armados y su papel activo para impedir su incursión en los asuntos de la comunidad como, por ejemplo, en la aplicación de la justicia. Parte del proceso de consolidación de este nuevo modelo mental, que enfatiza la construcción de justicia comunitaria desde los pueblos indígenas, fue la Resolución de Autonomía de Jambaló del 23 de marzo de 1999, en la que colectivamente se formalizó un proceso de resistencia contra la dinámica violenta derivada de la confrontación entre actores armados, no solo porque experimentaban los efectos de la guerra, sino porque se consideraba que este fenómeno era ajeno a su cosmovisión (Gamba, 2017).

De esta manera, en el nivel intergrupar, se destaca el papel de la Guardia Indígena que, pese a haber estado presente en las múltiples luchas de las comunidades indígenas desde mediados del siglo xx, se ratificó como instrumento de resistencia pacífica y control territorial a partir del año 2001 (Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, 2018). Dicho organismo es definido por los comuneros entrevistados como un instrumento de resistencia, unidad y autonomía en defensa del territorio y del Plan de Vida de las comunidades indígenas. La guardia está inte-

7. A este respecto, un hecho que puede tomarse como ejemplo, señalado por Guzmán y Rodríguez (2015: 177), es el asesinato del primer alcalde indígena de Jambaló en 1996 a manos de la guerrilla Ejército de Liberación Nacional (ELN), acusado por algunos comuneros de haber apoyado con dinero la conformación de grupos paramilitares. Este evento conllevó la movilización y bloqueo de la vía panamericana por parte de 6.000 indígenas de cinco cabildos del Norte del Cauca. Su protesta se enfocó en reclamar el derecho a la aplicación de la justicia propia, lo que derivó en la «Jurisdicción Especial Indígena».

grada por niños, mujeres y hombres, y más que una estructura policial, se concibe como un mecanismo de resistencia civil que protege y difunde su cultura ancestral ejerciendo el derecho propio. Esta ha sido la estrategia más exitosa para confrontar los embates de la guerra. Hoy en día, son ellos quienes interlocutan con los distintos actores del conflicto que vulneran los derechos o la autonomía de los pueblos indígenas. Adicionalmente, la Guardia Indígena posibilita la «cohesión de los jóvenes que encuentran en ella elementos de prestigio y mecanismos de formación política y académica» (Villa y Houghton, 2005: 108).

En este sentido, debido a que la vinculación con los actores armados no se da solamente por cuenta del reclutamiento forzado, sino que en ocasiones voluntariamente los jóvenes optan por esta opción porque ven en dicha articulación la posibilidad de movilidad social –además de la atracción que ejercen sobre ellos el uniforme, las armas y la pertenencia a una agrupación que ejerce poder sobre la población–, podría decirse que la Guardia Indígena, al promover la vinculación de miembros de la comunidad en sus actividades, contribuye a evitar que los actores armados recluten a los integrantes de la comunidad y, además, haciéndolo a través de formas de gestión no violenta de los conflictos⁸.

«Guardia es ser pacífico, sin arma, con un bastón defendemos nuestros derechos, nuestra vida, nuestro territorio (...) Hemos ido a rescatar secuestrados (...) Nosotros sin un arma pasamos donde está el armado, pasamos en medio de los soldados, pasamos en medio de policías. Nosotros no tenemos miedo porque no tenemos armas. (...) un bastón tiene más fuerza porque es de la misma naturaleza (...) La guardia nunca está para maltratar a la gente, está para defender la vida y está para defender el territorio. Esa es la función de la guardia» (entrevista, mujer, 67 años, integrante de la Guardia Indígena).

«Nosotros manejamos la cuestión de que todos somos guardias. ¿Cuál es el rol de la Guardia Indígena? Controlar que no haya desarmonías dentro del territorio (...) Por ejemplo, cuando acá nuevamente llegaron los grupos

8. Aunque a partir del relato de los entrevistados se evidencia un respaldo al papel jugado por la Guardia Indígena como institución de control y protección de la comunidad, caracterizada por la neutralidad frente a los actores armados, en la aplicación de la justicia también se les acusa de terminar beneficiando a una de las partes. Así, por ejemplo, en comunicados presuntamente elaborados por disidencias de las FARC-EP, se afirma que algunos miembros de la Guardia Indígena capturaban guerrilleros a cambio de bonificaciones otorgadas por el Estado. Lo mismo ocurre desde la perspectiva de las Fuerzas Armadas del Estado, que ven en la justicia propia ejercida por la guardia una forma de proteger de la justicia ordinaria a quienes son considerados guerrilleros o delincuentes.

armados, los que se están escapando de las zonas de concentración y están conformando nuevamente, que llegaron acá cómo EPL [Ejército Popular de Liberación], entonces la guardia está pendiente de eso, para darle a conocer a la comunidad lo que está pasando» (entrevista, hombre, 29 años, miembro de la comunidad nasa).

Otra estrategia llevada a cabo en el resguardo indígena para solucionar los problemas de violencia en el territorio fue la creación de los Sitios de Asamblea Permanente (SAP) en la década de 1990. Estos son espacios físicos dentro del municipio en los que se reúne toda la población cada vez que hay alguna acción violenta por parte de los grupos armados que circulan en el territorio. Allí no solamente se refugian de los bombardeos sino que también buscan soluciones de manera conjunta. Por ejemplo, en diversas ocasiones han llevado a cabo juicios políticos a miembros de la guerrilla o del Ejército que han atentado en contra de algún comunero. En este mismo sentido se conformó el Tribunal de Justicia Indígena⁹ para juzgar a quienes afecten la autonomía del territorio. Aunado a estas estrategias que evidencian un proceso de institucionalización de la autonomía, la resistencia y la acción no violenta, se realizaron numerosas marchas, entre ellas la Gran Minga por la Vida y contra la Violencia en mayo de 2001, en la que los participantes marcharon por la vía panamericana hasta la ciudad de Cali. Las demandas se concentraban alrededor de aspectos como el rechazo a la barbarie producida por el conflicto armado y a las políticas que promovían las acciones de guerra para solucionarlo; así como en la denuncia del avasallamiento de las multinacionales en sus territorios, que buscaban expropiar a indígenas, negros y campesinos para ampliar los circuitos de la economía de libre mercado (Hernández, 2003: 112-113).

Durante la primera década de los años 2000, la actividad del movimiento indígena se dio de manera progresiva, pese a que la situación se recrudeció en términos de la violencia derivada del conflicto armado, afianzado por las políticas de «seguridad democrática» de los gobiernos de Álvaro Uribe de los períodos 2002-2006 y 2006-2010; además, durante dichos períodos se señaló oficialmente que la movilización indígena se encontraba infiltrada por la guerrilla, lo que derivó en una deslegitimación de la protesta. Algunas de las acciones más relevantes fueron el Congreso Itinerante Indígena contra la Violencia en 2004 (40.000 manifestantes) y la Minga Nacional de Resistencia Comunitaria y Social en 2008 (60.000 manifestantes) (Archila y González, 2010; Gamba, 2017).

9. Resultado del reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas en materia de justicia, a través de la Constitución de 1991 y, especialmente, de la Ley 270 de 1993, artículo 12.

Es importante destacar, en este contexto, el papel que tuvo el proyecto Plan de Vida nasa como una estrategia, no solo de construcción de paz, sino también de defensa de sus usos, creencias y costumbres ancestrales. A grandes rasgos, el proyecto se plantea como propósito central la unidad comunitaria con miras a fortalecer los procesos organizativos y la cohesión social a través de la educación, la formación y los proyectos productivos (Asociación de Cabildos Indígenas de Toribío, Tacueyó y San Francisco, 2010). Para lograr estos objetivos se planteó un método basado en tres elementos fundamentales: 1) concientización a través de la educación y la capacitación; 2) participación comunitaria a través de la organización de la comunidad, y 3) desarrollo integral con programas y proyectos que abarcan la totalidad de la vida de los seres humanos y de la madre tierra. Adicionalmente, los indígenas nasa han empleado otras estrategias para transmitir sus aprendizajes de generación en generación. Para ello emplean las *tulpas*, en donde los comuneros mayores comparten con los más jóvenes sus valores, costumbres y experiencias de resistencia:

A grandes rasgos, el proyecto Plan de Vida se plantea como propósito central la unidad comunitaria con miras a fortalecer los procesos organizativos y la cohesión social a través de la educación, la formación y los proyectos productivos.

«Mire nosotros tenemos un punto esencial que le llamamos la *tulpa*. La tulpa es un lugar donde nos sentamos con los mayores, con los niños, con los jóvenes, a conversar, y ese conversar nos permite transmitir los valores culturales a los niños. El otro valor cultural para el nasa es la *minga*, que es uno de los momentos donde le digo participan todos, niños, jóvenes, adultos, ahora ya llamadas las asambleas o congresos. Entonces estos son los momentos donde uno trasmite lo ancestral. (...) La *minga* es un momento de compartir, se trabaja pero también se ríe, se goza» (entrevista, hombre, 29 años, dinamizador de la Casa de la Cultura).

En síntesis, las acciones individuales y colectivas de los nasa están orientadas hacia la resistencia simbólica y no violenta. La resistencia pacífica es una respuesta de las mismas configuraciones del contexto que, justamente por el nivel de recrudecimiento del conflicto entre actores armados, incluido el Estado, lleva a la transformación de las percepciones y acciones de los indígenas en un nivel individual, pero también en un nivel intergrupar, en el que se evidencia que los comportamientos derivan de un sentir colectivo y de una interpretación común de los problemas. Así, las acciones tales como la participación en la Guardia Indígena, las *mingas*, las asambleas permanentes, los tribunales de justicia o las movilizaciones son prácticas pacíficas colectivas de resolución de conflictos, que pueden ser consideradas como resultado de nuevos modelos mentales produci-

dos por la interacción con el entorno en constante cambio. Este nuevo modelo mental incidiría en la generación de un nuevo contexto en el que primen las relaciones pacíficas; sin embargo, las posibilidades de lograrlo implican elementos que van más allá de las comunidades indígenas como actores protagónicos; pese a ello, se debe resaltar la institucionalización de estos procesos comunitarios como esfuerzos de las comunidades por construir un ambiente de paz.

Posibilidades y obstáculos para la reconciliación según las percepciones de los líderes indígenas

A pesar de que los procesos de resistencia de los indígenas nasa de Toribío estén orientados por el principio de acción no violenta, es necesario conocer las percepciones acerca de quienes antaño fueron los responsables de sus principales problemas a nivel territorial, con quienes posiblemente deban convivir en el escenario posterior a la desmovilización de la guerrilla de las FARC-EP. Pero, además, dado que las garantías de la efectividad del Acuerdo de Paz dependen de la presencia del Estado, no solo a través de su aparato de coerción, sino principalmente de la institucionalidad en términos de autoridades civiles, infraestructura y equipamientos en general, se requiere de la generación de confianza entre la población con respecto al Estado. Todo ello implica conocer qué es lo que los indígenas conciben cuando se refieren a la reconciliación.

En sus relatos se puede advertir que la comunidad nasa entiende la reconciliación como el respeto a su territorio, a su cosmovisión y a sus reglas comunitarias. Por ejemplo, cuando un comunero se va a la guerrilla y luego deserta para regresar a la comunidad, las autoridades tradicionales llevan a cabo un proceso de armonización, es decir, dialogan con la persona, le dan remedios espirituales y lo reciben en la comunidad con la condición de que no haga nada que pueda atentar contra la armonía del Cabildo.

«Creo que sería muy de la mano con las autoridades del Cabildo, las entidades que están dentro del territorio. Ellos son los que —como organización— tienen que decir: “bueno, ustedes se van a volver a reintegrar, volver al territorio, ustedes ya conocen las condiciones, listo, cómo vienen ustedes, nos van diciendo así clarito cómo nos van a fortalecer o cómo nos van a seguir *paliando* [sic] ahora sin armas, o sea, en la política y toda esa

cuestión”. Entonces, ahí uno mira, y ahí es donde nosotros nos tenemos que preparar para escucharlos, para entablar con ellos una conversación y mirar qué es lo que hay que hacer o cómo lo vamos a hacer. (...) hay que escucharlos, hay que debatir con ellos y hay que mirar cómo es que vamos a trabajar. Tampoco se puede decir “no, usted acá no entra”» (entrevista, hombre, 38 años, miembro de la comunidad nasa).

«Un compañero que sí quiere volver sin armas, sin violencia, bienvenido, pero bien comportado. Si él se pone de grosero en el Cabildo, con las autoridades, de pronto le hacen un remedio, pero si es de nuestro resguardo, si no es de afuera. Inclusive si las cosas son graves el de afuera también, porque aquí quien manda es la comunidad. Entonces ahí está la ley para todos» (entrevista, mujer, 69 años, integrante de la Guardia Indígena).

«Reconciliación es estar en armonía, pero también estar tranquilo dentro del territorio. Saber que uno respira y que a donde uno va a llegar no va a encontrar esa persona que tiene ese pensamiento de chantajearlo porque en la forma, en el momento que yo lo vea a un ser humano con un arma eso es intimidar. La reconciliación es estar yo libremente» (entrevista, mujer, 63 años, coordinadora general de Salud).

Podría decirse que la reconciliación está en el fundamento de la organización, pues de alguna manera representa los acuerdos que dieron paso al cese de la violencia; sin embargo, los entrevistados también resaltan las dificultades para la reconciliación en la medida en que esta implica concepciones de vida que se oponen a las de la comunidad (espiritualidad). Debido a esto, se manifiesta que las limitaciones para la reconciliación están directamente vinculadas con la presencia constante del conflicto armado, el cual se ha transformado pero no desaparece por completo de la dinámica territorial en el Cauca. Inclusive muchos de los entrevistados no se sienten reconciliados y consideran que la única forma de reconciliación posible es que todos los actores armados, incluyendo al Ejército nacional, salgan de sus territorios:

«No puede haber una reconciliación así de buenas a primeras porque no hay credibilidad en ellos [los actores armados]. Nosotros tenemos toda la voluntad de reconciliarnos, pero poco a poco. (...) Todo tiene su tiempo. No podríamos decir que efectivamente estamos reconciliados, porque vuelven a presentarse otros grupos armados a imponer sus decisiones acá. Yo creo que desde un diálogo respetuoso entre las partes se podría dar la reconciliación, pero para eso hay que esperar» (grupo focal, mujer, 47 años, grupo de mujeres nasa).

En consecuencia, se manifiestan críticas al Acuerdo de Paz entre las FARC-EP y el Gobierno, porque consideran que no fueron tenidos en cuenta a la hora de establecer los aspectos relativos a la negociación. Destaca especialmente una preocupación por el desconocimiento de la realidad de sus territorios como lugares donde realmente se vivieron las consecuencias directas del conflicto entre actores armados. También se resalta la llegada de nuevos y diferentes actores que se establecen en el territorio y generan nuevas formas de violencia y amenaza para la población. Aunado a lo anterior, se expresa la preocupación por la convivencia entre agrupaciones paramilitares que ahora se asientan en el territorio y las fuerzas militares, con quienes no se plantean posibilidades de negociación; de ello se deduce que hay una mayor posibilidad de reconciliación con los desmovilizados de las FARC, probablemente porque a esta organización sí se la reconoce como actor político y porque muchos de sus miembros formaron parte de la comunidad en el pasado. No obstante, también se señala la presencia de disidencias de las guerrillas como un actor que pone en riesgo la tranquilidad de la población.

«El proceso de paz se hizo solamente con algunos líderes de los grupos armados, pero no se tuvo en cuenta el contexto real de la comunidad, ni cómo la comunidad acá en Toribío está pensando fortalecer y seguir sobreviviendo a toda esta parte del conflicto. Es un acuerdo allá, pero acá no se tuvo en cuenta toda la parte indígena, ni la organización que se tiene como movimiento indígena. Acá la comunidad sigue con el mismo temor porque hay muchos guerrilleros que no fueron a las zonas de concentración. Ellos siguen por acá (...) Incluso ya empiezan los panfletos, las amenazas a los líderes y a toda la comunidad, y uno ve que entra y sale mucho carro, mucha gente que no es de acá» (entrevista, mujer, 63 años, coordinadora general de Salud).

«Hay líderes que aún siguen siendo amenazados. (...) Entonces para decir que nosotros como comunidad nos vamos a reconciliar con esos grupos armados y que podemos llegar a un buen vivir, no se refleja, porque uno aún siente la presencia de ellos» (grupo focal, hombre, 39 años, miembro de la comunidad nasa).

Todas estas razones en su conjunto parecen convertirse en obstáculos para la reconciliación; pese a ello, es claro que la comunidad indígena de Toribío, en el marco de una resistencia activa frente al conflicto, ha optado por afianzar las formas de resolución de conflictos que requieren, como mecanismos indispensables para dicha reconciliación, garantías por parte del Gobierno, para posibilitar una verdadera paz territorial.

A manera de conclusión

En los apartados anteriores se ha analizado la manera en que la comunidad indígena nasa de Toribío ha puesto a prueba diversas estrategias para solucionar una de las principales problemáticas que ha afectado su territorio en los últimos 55 años, a saber: la violencia derivada del conflicto armado en Colombia. Dadas sus condiciones geoestratégicas, el norte del departamento del Cauca ha sido una de las zonas más afectadas por el conflicto armado interno. Como se mencionó previamente, en la zona convergen diversos actores armados como los grupos guerrilleros, los paramilitares, las bandas criminales y la fuerza pública, quienes han disputado históricamente el control de este territorio que, a su vez, es habitado por un alto porcentaje de la población indígena del país. En este contexto, las comunidades indígenas del Norte del Cauca se han tenido que enfrentar a situaciones devastadoras.

Ante la incompetencia de los diferentes actores del Estado colombiano para garantizar la paz y la tranquilidad en esta zona del país, la sociedad civil de esta zona vio la necesidad de organizarse y participar activamente en la defensa de sus territorios a través de iniciativas de construcción de paz. En el caso particular del resguardo indígena nasa, la iniciativa de construcción de paz se puede enmarcar en la noción de resistencia activa. Esta noción involucra la puesta en marcha de al menos tres estrategias que han sido exitosas en cuanto al objetivo de construir una paz territorial. Las estrategias son: la creación de la Guardia Indígena, los Sitios de Asamblea Permanente y el Plan de Vida. Estas estrategias han sido exitosas en el sentido de que los miembros de la comunidad indígena nasa han logrado controlar la acción de los actores armados tanto legales como ilegales en su territorio y, de esta manera, han contribuido a configurar nuevos modelos mentales que favorecen la reconciliación y la construcción de paz a nivel local.

Desde la perspectiva del institucionalismo cognitivo, se puede afirmar que los indígenas nasa han logrado transformar la situación de violencia que afectaba su territorio, es decir, las retroalimentaciones negativas del entorno, mediante estrategias pacíficas que han resultado exitosas y permitido la configuración de nuevos modelos mentales favorables a la construcción de paz y la reconciliación, esto es, el restablecimiento de relaciones entre antiguos antagonistas. Ahora bien, la anterior afirmación no pretende señalar que los habitantes de Toribío vivan actualmente en paz o que se hayan reconciliado con sus antiguos victimarios, pues –como se ha evidenciado en este análisis–, ellos argumentan que la única manera de lograr la

La comunidad indígena de Toribío ha optado por afianzar las formas de resolución de conflictos que requieren, como mecanismos indispensables para dicha reconciliación, garantías por parte del Gobierno, para posibilitar una verdadera paz territorial.

paz y la reconciliación es que todos los actores armados se aparten de su territorio. De esta manera, se observa que en su cosmovisión la reconciliación y la paz son dos conceptos que están estrechamente relacionados con la idea de tranquilidad, autonomía y, especialmente, respeto hacia su cultura, sus valores y su territorio ancestral.

Referencias bibliográficas

- Archila, Mauricio y González, Catherine. *Movimiento indígena caucano: historia y política*. Tunja: Universidad Santo Tomás, 2010.
- Asociación de Cabildos Indígenas de Toribío, Tacueyó y San Francisco. «Plan de vida Proyecto nasa CXACXA WALA». Çxhab Wala Kiwe, Territorio del Gran Pueblo (julio de 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 27.02.2018] <https://nasaacin.org/plan-de-vida-proyecto-nasa/>
- Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca. «La Guardia Indígena conmemoró 17 años de lucha, resistencia y control territorial – Huellas Caloto Cauca». *nasaacin.org*, (mayo de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 25.11.2018] <https://nasaacin.org/la-guardia-indigena-conmemoro-17-anos-de-lucha-resistencia-y-control-territorial-huellas-caloto-cauca/>
- Casas-Casas, Andrés y Guzmán, Juanita. «The eternal yesterday? The Colombian reintegration process as social dilemma». *Papel Político*, vol. 15, n.º 1 (2010), p. 47-85.
- Chapman, Audrey. «Approaches to Studying Reconciliation». En: van der Merwe, Hugo; Baxter, Victoria y Chapman, Audrey (eds.). *Assessing the Impact of Transitional Justice: Challenges for Empirical Research*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2009, p. 143-172.
- CNMH-Centro Nacional de Memoria Histórica. *Nuestra vida ha sido Nuestra Lucha, Resistencia y memoria en el cauca indígena*. Bogotá: CNMH, 2012.
- CRIC-Consejo Regional Indígena del Cauca. *Lucha por la tierra y persecución al Movimiento Indígena, Impunidad y Crímenes de Estado en el Departamento del Cauca*. Bogotá: CRIC, 2007.
- Firchow, Pamina. «Do reparations repair relationships? Setting the stage for reconciliation in Colombia». *International Journal of Transitional Justice*, vol. 11, n.º 1 (2017), p. 1-24
- Gamba, Alexander. «Las acciones colectivas frente a la guerra. El caso del movimiento indígena del Cauca, Colombia». En: Makaran, Gaya (coord.). *¿Estadonación o Estado plural? Pueblos indígenas y el Estado en América Latina*. Ciudad de México: CIALC, 2017, p. 89-106.
- Gibson, James. «Taking Stock of Truth and Reconciliation in South Africa: Assessing Citizen Attitudes through Surveys». En: van der Merwe, Hugo; Baxter,

- Victoria y Chapman, Audrey (eds.). *Assessing the Impact of Transitional Justice: Challenges for Empirical Research*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2009, p. 173-190.
- Guzmán, Álvaro y Rodríguez, Alba Nubia. *Orden social y conflicto armado. El norte del Cauca 1990 – 2010*. Cali: Universidad del Valle, 2015.
- Hernández, Esperanza. «La resistencia civil de los indígenas del Cauca». *Papel Político*. vol. 11, n.º 1 (2006), p. 177-220.
- Hernández, Jorge. «Formas de acción colectiva contra la guerra en el movimiento indígena del suroccidente colombiano». *Revista Sociedad y Economía*, n.º 5 (2003) p. 109-124.
- Hernández, Jorge. «Acción colectiva y región: En el norte del Cauca y el sur del Valle (2006-2007)». En: Castillo, Carlos; Guzmán, Álvaro; Hernández, Jorge; Luna, Mario y Urrea, Fernando (comps.). *Etnicidad, acción colectiva y resistencia: En el norte del Cauca y el sur del Valle a comienzos del siglo XXI*. Cali: Editorial Universidad del Valle, 2010, p. 193-302.
- Levalle, Sebastián. «Resistencia a la violencia política y defensa de la territorialidad comunitaria en el departamento del Cauca, Colombia (1971-2012)». *Economía y Sociedad*, n.º 34 (2018).
- Luna, Mario. «La región del norte del Cauca y sur del Valle examinada según los rasgos del conflicto armado». En: Castillo, Carlos; Guzmán, Álvaro; Hernández, Jorge; Luna, Mario y Urrea, Fernando (comps.). *Etnicidad, acción colectiva y resistencia: En el norte del Cauca y el sur del Valle a comienzos del siglo XXI*. Cali: Editorial Universidad del Valle, 2010, p. 303-367.
- Mantzavinos, Chrysostomos; North, Douglass y Shariq, Syed. «Learning, Institutions, and Economic Performance». *Perspectives on Politics*, vol. 2, n.º 1 (2004), p. 75-84.
- Meierhenrich, Jens. «Varieties of Reconciliation». *Law and Social Inquiry*, vol. 33, n.º 1 (2008), p. 195-231.
- Méndez, Nathalie. «Institucionalismo cognitivo, capital social y la construcción de las paz en Colombia». *Economía & Región*, vol. 9, n.º 1 (2015), p. 67-90.
- Rettberg, Angelika. «Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto». En: Cárdenas, Miguel (coord.). *La construcción del posconflicto en Colombia. Enfoques desde la pluralidad*. Bogotá: Friederich-Ebert-Stiftung en Colombia y Fondo Editorial CEREC, 2003, p. 83-111.
- Rettberg, Angelika y Ugarriza, Juan. «Reconciliation: A comprehensive framework for empirical analysis». *Security Dialogue*, vol. 47, n.º 6 (2016), p. 517-540.
- Tobar, Javier. «Resistencia indígena y conflicto armado en el municipio de Toribío, Cauca, Colombia». *Trama y fondo: revista de cultura*, n.º 43 (2017), p. 169-180.
- Villa, William y Houghton, Juan. *Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia 1974-2001*. Bogotá: CECOIN - OIA, 2005.

Anexo 1. Ficha técnica del estudio

Técnicas utilizadas:	Entrevista y grupo focal
Población:	Comuneros, líderes y autoridades de la comunidad nasa de Toribio (Cauca, Colombia)
Tamaño muestral:	30 personas distribuidas en seis grupos focales y 11 personas que participaron en las entrevistas semiestructuradas de manera individual
Método de muestreo:	Muestra de conveniencia (no aleatoria) respetando criterios de sexo, edad y rol dentro de la comunidad
Fechas del trabajo de campo:	Del 11 al 20 de junio de 2017
Consideraciones éticas:	Las entrevistas y grupos focales se realizaron en forma anónima y con previo consentimiento de los informantes, quienes aceptaron voluntariamente participar en el estudio y brindar información para fines estrictamente académicos

La paz sin las mujeres ¡No va! El proceso de paz colombiano desde la perspectiva de género

Peace without women does not go!

The Colombian peace process from a gender perspective

Dhayana Carolina Fernández-Matos

Investigadora, Universidad Simón Bolívar (Colombia); Universidad Central de Venezuela.
dhayana.fernandez@unisimonbolivar.edu

María Nohemí González-Martínez

Investigadora, Universidad Simón Bolívar (Colombia). *mgonzalez70@unisimonbolivar.edu.co*

Cómo citar este artículo: Fernández-Matos, Dhayana C. y González-Martínez, María N. «La paz sin las mujeres ¡No va! El proceso de paz colombiano desde la perspectiva de género». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 121 (abril de 2019). DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.113

Resumen: El inicio de las negociaciones en 2012 entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) para la firma de un acuerdo que pusiera fin al conflicto armado colombiano estuvo marcado por la ausencia de mujeres. Esto llevó a que desde los movimientos de mujeres y feministas se alzarán las voces y se presionara al Gobierno para su incorporación al proceso. Su incidencia permitió pasar de la invisibilización a la creación de la Subcomisión de Género, la primera en el mundo de este tipo, y a la transversalización del enfoque de género. Este artículo analiza el significado de la guerra en la vida de las mujeres colombianas y el recorrido hecho por los movimientos de mujeres y feministas hasta lograr el reconocimiento de sus experiencias y necesidades en el Acuerdo de Paz de 2016.

Palabras clave: género, violencia sexual, conflicto armado, paz, Colombia

Abstract: The start of the negotiations in 2012 between the government of Juan Manuel Santos and the Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army (FARC-EP) over an agreement to put an end to the Colombian armed conflict was marked by the absence of women. In response, women's and feminist movements raised their voices to press the government for inclusion in the process. Due to their intervention, women's invisibility was alleviated by the creation of the Gender Subcommittee, the first of its kind in the world, and the gendered approach was mainstreamed. This paper analyses the meaning of war in the lives of Colombian women and the journey women's and feminist movements took to gain recognition for their experiences and needs in the 2016 Peace Agreement.

Key words: gender, sexual violence, armed conflict, peace, Colombia

El conflicto armado colombiano es el más largo que haya vivido cualquier país de América Latina durante su etapa republicana. Se trata de un problema complejo, cuyos inicios se remontan a las disputas políticas entre el Partido Liberal y el Partido Conservador. A mediados de los años cuarenta del siglo pasado, Colombia vivía un proceso de profunda polarización política entre liberales y conservadores. Por el lado del Partido Liberal emergió el liderazgo de Jorge Eliécer Gaitán, con amplia aceptación en distintos sectores sociales, quien hablaba de unir al pueblo contra las élites partidistas. Su asesinato el 9 de abril de 1948 en Bogotá desató una insurrección popular espontánea –conocida como *El Bogotazo*– que se extendió al resto del territorio nacional (Trejos, 2015). A partir de estos acontecimientos, se comenzó a desarrollar una etapa histórica conocida como *La Violencia*, marcada por los enfrentamientos entre conservadores y liberales, en la cual hubo masacres, despojos a las personas de sus bienes, actos violentos con sevicia, crímenes sexuales, así como otros hechos violentos, la intención de los cuales era castigar al bando adversario (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). El período de *La Violencia* culminó con la firma de un pacto nacional entre los dirigentes políticos de ambos partidos y la constitución del llamado Frente Nacional. Señala Carlos Guzmán (2016) que ese proceso de unificación entre la élite de los partidos tradicionales fue necesario, pero no suficiente para la restauración del orden institucional, ya que quedaban recuerdos de odio, espirales de venganza y desconfianza en general, lo que era palpable en las nuevas generaciones de poblaciones rurales que habían sufrido de manera desproporcionada (Merteens, 2010).

Este contexto marcó el surgimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), que nacieron como una estructura campesina del Partido Comunista Colombiano en zonas rurales específicas y tenían como antecedente las autodefensas campesinas que se organizaron durante *La Violencia* y la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) (Trejos, 2015). A partir del año 1966, las FARC-EP se consolidaron como el mayor movimiento armado de oposición, ya que movilizó al mayor número de combatientes. Inicialmente tenían entre sus objetivos políticos un reclamo por la justicia social y la redistribución de tierras, pero para extender su poder territorial comenzaron a realizar ataques contra estaciones de policía, asesinatos selectivos, secuestros y masacres de civiles considerados como partidarios del enemigo (Meertens, 2010). De esta manera, las guerrillas crearon, en las zonas rurales, bastiones donde tejían redes y ejercían el control, lo que en la práctica significaba que tenían el poder de determinar la política local y someter a la población. En este sentido, no se concentraban únicamente en atacar objetivos militares, sino que también tenían como blanco las propiedades rurales de ricos terratenientes y, con el tiempo, practicaron la extorsión, el secuestro y la violencia sexual, prácticas que se hicieron habituales (Amnistía Internacional, 2004).

En la década de los ochenta, en el marco de la lucha contra la guerrilla, el Estado colombiano impulsó entre la población civil la creación de grupos de autodefensa cuyo principal objetivo, al principio, era apoyar a la fuerza pública en operaciones antisubversivas y para la defensa contra grupos guerrilleros. A partir de 1985, estos grupos paramilitares cambiaron sus objetivos y comenzaron a cometer actos delictivos, en muchos casos con la anuencia del Estado. El principal grupo paramilitar era conocido como Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y fue desmovilizado entre 2003 y 2006 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005). Si bien durante la Presidencia de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) se llevó a cabo el proceso de desmovilización de los paramilitares, este fue un proceso parcial e incompleto, ya que los desmovilizados mantuvieron el control de las armas y del territorio y se convirtieron en las llamadas Bandas Criminales (BACRIM), responsables de un porcentaje importante de los crímenes que se cometían en Colombia (Prieto, 2012). Los grupos armados irregulares identificados, junto con las fuerzas militares del Estado, marcaron la dinámica del conflicto armado colombiano durante varios lustros, lo que tuvo graves consecuencias para la sociedad colombiana.

Según datos del Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), el conflicto armado generó, en el período comprendido entre 1985 y 2012, aproximadamente 220.000 muertes, de las cuales 40.787 personas (18,5%) eran combatientes y el resto población civil (81,5%). Esto quiere decir que, de cada diez personas muertas, ocho no participaban directamente en las hostilidades. Además de las personas que murieron, la cifra de víctimas para el 1 de mayo de 2018 asciende a 8.332.081 personas, según el Registro Único de Víctimas (RUV) del Gobierno de Colombia, de las cuales 4.135.870 son mujeres, 4.133.476 hombres, 2.149 pertenecen a la población LGBTI y 60.586 personas no informan sobre su género. Esto significa que las mujeres representan la mitad del total de víctimas (RUV, 2018).

Este contexto provocó que, desde el año 1982, se hayan negociado siete acuerdos de paz, seis de los cuales fallaron en alcanzar la firma, hasta llegar al logro del séptimo en 2016 con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (el Acuerdo), firmado entre Juan Manuel Santos Calderón, presidente de la República de Colombia, y Timoleón Jiménez (Timochenko), comandante del Estado Mayor Central de las FARC-EP. Cuatro años habían transcurrido desde que el presidente Juan Manuel Santos dictara la resolución 339 del 19 de septiembre de 2012 y la firma del Acuerdo de 2016. En esa resolución se establecieron las reglas de funcionamiento de la mesa de conversaciones, entre ellas, que en las sesiones participarían diez personas por cada delegación y que cinco de ellas serían plenipotenciarias, quienes serían los portavoces. En el artículo 3 se designaron los plenipotenciarios del Gobierno,

todos hombres (Presidencia de la República de Colombia, 2012); una ausencia de mujeres que mandaba el mensaje de que la guerra era un asunto de hombres (Céspedes-Báez y Jaramillo, 2018). De alguna manera, esto negaba la forma en que las mujeres habían vivido cotidianamente el conflicto armado y el hecho de que sus cuerpos habían sido terrenos en los cuales dicho conflicto se había desarrollado. Esta falta de mujeres en las negociaciones concuerda con las críticas feministas a los procesos de justicia transicional, entre ellas, que una supuesta neutralidad ignoraba la necesidad de incorporar la perspectiva de género para evaluar los abusos del pasado, y que su inexistencia se convertía en un obstáculo para los cambios y transformaciones necesarios en la construcción de la paz (Ni Aoldin y Turner, 2007).

Las organizaciones de mujeres y feministas protestaron ante la falta de representación de las mujeres y le recordaron al Estado sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos e igualdad de género; por ello, se unieron y decidieron conformar el espacio «Mujeres por la Paz» en octubre de 2012. En su acta de conformación le exigieron al Gobierno y a las FARC-EP que no se levantaran de la mesa de conversaciones hasta que no se hubiese firmado el compromiso de poner fin a la guerra y construir la paz (Mujeres por la Paz, 2012a). El 4 de diciembre de 2012, Mujeres por la Paz elaboró el manifiesto «La paz sin las mujeres ¡No va!», que expresaba la necesidad de que las mujeres asumieran un rol protagónico en las negociaciones que se estaban dando entre el Gobierno y las FARC-EP (Mujeres por la Paz, 2012b). Sus reclamos fueron escuchados: en 2013 se nombraron dos mujeres plenipotenciarias y en 2014 se creó la Subcomisión de Género.

Este artículo plantea un análisis del recorrido hecho por las mujeres hasta conseguir su presencia en la mesa de conversaciones de La Habana y sus logros en el reconocimiento de sus necesidades en el Acuerdo. Se plantean como preguntas de investigación: 1) ¿por qué es importante la presencia de las mujeres en el proceso de paz colombiano? y 2) ¿cuál ha sido el trabajo realizado por los movimientos de mujeres y feministas para que las voces de las mujeres hayan sido tomadas en cuenta en el Acuerdo? La metodología usada es el análisis documental: se hace uso de fuentes secundarias, entre ellas investigaciones feministas sobre los procesos de paz; informes de entidades públicas y de organizaciones no gubernamentales sobre las mujeres y el conflicto armado colombiano; documentos oficiales; instrumentos internacionales en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y actas de los movimientos de mujeres, entre otros. Se trata de una investigación feminista porque «los problemas a analizar se derivan de la ubicación de las mujeres situadas (...), es decir, se refieren a aspectos críticos o sensibles de su situación en el mundo que, dada su caracterización particular, las afectan, [se debe considerar]

la determinación del lugar social, político y filosófico que ocupan las mujeres» (Castañeda Salgado, 2008: 85-86). El trabajo se divide en dos partes: la primera hace referencia a las experiencias de las mujeres en el conflicto armado colombiano, con especial hincapié en el desplazamiento forzado y la violencia sexual por el efecto desproporcionado que estos hechos han tenido en sus vidas; la segunda parte se refiere a los instrumentos internacionales que obligan al Estado colombiano en materia de mujeres y conflictos armados, para continuar con el relato de la activa participación de las mujeres en el proceso que finalizó con la firma del Acuerdo en 2016. Por último, se presentan unas conclusiones.

Es necesario desmontar los relatos de la guerra que visualizan a las mujeres solo en su condición de víctimas, negándoles la capacidad de agencia, velando el protagonismo que desarrollan cuando adquieren mayor presencia pública, se movilizan y despliegan capacidades de liderazgo, como ha ocurrido en el caso de las colombianas.

La guerra escrita en los cuerpos de las mujeres

El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer de la CEDAW¹ de Naciones Unidas, en su Recomendación General n.º 30 de 2013, señala que las mujeres no constituyen un grupo homogéneo, ya que su participación y experiencias en los conflictos armados y en las etapas de posconflicto son diferentes. Es cierto que las mujeres y las niñas constituyen la mayoría absoluta de las víctimas de la violencia sexual y que sus cuerpos pasan a convertirse en territorio donde se desarrolla la guerra (Segato, 2014), pero históricamente también se han desempeñado como combatientes, han tenido un rol protagónico en la sociedad civil organizada, como defensoras de derechos humanos y como agentes activas en los procesos de consolidación de la paz. En el caso colombiano, hay que destacar su incidencia y su lucha por la visibilización de sus necesidades en el Acuerdo. Es necesario desmontar los relatos de la guerra que visualizan a las mujeres solo en su condición de víctimas, negándoles la capacidad de agencia, velando el protagonismo que desarrollan cuando adquieren mayor presencia pública, se movilizan y despliegan capacidades de liderazgo, como

1. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés, 1979).

ha ocurrido en el caso de las colombianas. La división sexual de las narraciones de la guerra, que presenta a los hombres como héroes o verdugos y a las mujeres como víctimas (Theidon, 2007), profundiza las situaciones de exclusión.

Lo dicho, sin embargo, no pone en duda que la guerra ha tenido un efecto desproporcionado sobre la vida de las mujeres colombianas; se reconoce que, debido a los roles y estereotipos de género, ellas han sufrido riesgos específicos, han estado expuestas a más vulnerabilidades por el hecho de identificarse como mujeres (Meertens, 2010) y, si algo las ha afectado de manera extrema, ha sido el desplazamiento forzado y la violencia sexual². Al analizar el desplazamiento interno bajo un enfoque de género, es necesario visualizar que el desarraigo afecta a las mujeres más duramente que a los hombres y las aísla, lo que se convierte en un obstáculo para el desarrollo de su proyecto vital. Por otro lado, entre la violencia sexual y el desplazamiento forzado se puede establecer una relación triple, ya que la primera –o las amenazas de este tipo de violencia– puede ser una de las causas del desplazamiento y, además, puede continuar durante y después del proceso de movilidad, lo que agudiza la situación de exclusión de las mujeres desplazadas (ibídem, 2012).

La violencia sexual no es nueva en los conflictos armados. Desde tiempos remotos el cuerpo de las mujeres ha sido visto como un botín de guerra; el bando que ganaba en una conflagración bélica anexionaba territorios, se apropiaba de las comarcas enemigas y también de las mujeres del bando vencido. En ese sentido, las violaciones y la violencia sexual eran vistas como un daño colateral por haber perdido. En la actualidad, la violencia sexual ya no es un complemento de la guerra, sino que ha adquirido centralidad en la estrategia bélica: los cuerpos de las mujeres sometidos, subyugados, «constituyen tanto el campo de batalla de poderes en conflicto como el bastidor donde se cuelgan y exhiben las señas de su anexión (...) y pasa a constituir, en sí mismo, terreno-territorio de la propia acción bélica» (Segato, 2014: 352). En el conflicto armado colombiano, la violencia sexual como estrategia de guerra fue usada como una práctica extendida, sistemática e invisible, «así como lo son la explotación y el abuso sexuales, por parte de todos los grupos armados ilegales enfrentados, y en algunos casos aislados, por parte de agentes individuales de la Fuerza Pública» (Corte Constitucional de Colombia, Auto 092 de 2008: párrafo III.1.1.1.).

2. En este artículo se entenderá por violencia sexual contra las mujeres y las niñas «las violaciones, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, los embarazos forzados, la esterilización forzada y todos los demás actos de violencia sexual de gravedad comparable» (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2015: 1).

En 2008, la Corte Constitucional de Colombia dictó el Auto 092, un fallo histórico porque por primera vez una corporación de justicia analizaba la situación de las mujeres como colectivo frente a un hecho como el desplazamiento forzado. Su importancia radicó en que este alto tribunal escuchó la voz del movimiento de mujeres y tomó en cuenta sus apreciaciones para emitir su dictamen. Los acontecimientos se dieron de la siguiente manera. En el año 2007, ante la crisis humanitaria y las violaciones de derechos humanos de las mujeres desplazadas, la Ruta Pacífica de las Mujeres y la Casa de la Mujer –organizaciones de mujeres y defensoras de sus derechos– promovieron un foro en el que se abordó esta situación y se invitó al magistrado que había redactado la sentencia T025 de 2004 –en la que se había declarado un Estado de Cosas Inconstitucional en relación con las personas víctimas del desplazamiento–, para que hablara con las mujeres desplazadas sobre sus vidas y la falta de respuesta institucional a sus problemas hasta ese momento. En el foro quedó evidenciado el efecto desproporcionado que el desplazamiento tenía en la vida de las mujeres. Posterior a este evento, la Corte Constitucional convocó a una audiencia técnica de mujeres desplazadas para verificar la información recibida, que se realizó en mayo de 2007, a la cual también fueron invitados las organizaciones de mujeres y el Estado (PNUD, 2009). Esta audiencia técnica fue fundamental para que la Corte Constitucional se pronunciara en el Auto 092 del 14 de abril de 2008 (ibídem) e identificara diez factores de riesgo, en materia de desplazamiento forzado en el contexto del conflicto armado colombiano, a los que están expuestas las mujeres por razones de género. Entre estos factores cabe mencionar: la violencia, explotación o abuso sexuales; la explotación o esclavitud para la realización de labores domésticas por parte de los grupos armados irregulares; el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas; el riesgo por su pertenencia a organizaciones de mujeres o por su liderazgo en zonas afectadas por el conflicto; de ser despojadas de sus tierras; por las condiciones históricas de discriminación, y por la ausencia o pérdida de su compañero o pareja durante el desplazamiento, entre otros (Corte Constitucional de Colombia, 2008). Esto permitió constatar el impacto diferenciado del conflicto en la vida de las mujeres colombianas.

Desde la perspectiva feminista se han adelantado investigaciones enfocadas en revelar este impacto diferenciado de la guerra en la vida de las mujeres; para ello, se ha llamado particularmente la atención sobre la violencia sexual, ya que la mayoría de las víctimas de esta violencia son mujeres y niñas. En esta misma línea, se han adelantado trabajos que permiten comprobar la permisividad del Estado ante este

Hay algunas modalidades de violencia sexual que compartieron los distintos grupos armados, la más significativa de las cuales fue la violación: todas las partes en el conflicto violaron mujeres.

tipo de crimen y otros han visibilizado el sufrimiento de las mujeres en la guerra (Céspedes-Báez y Jaramillo, 2018). Es importante aclarar que todos los actores del conflicto –Estado, guerrillas y grupos paramilitares– emplearon la violencia sexual contra las mujeres como estrategia de guerra; sin embargo, manejaron distintas modalidades. Los paramilitares utilizaron la violencia sexual contra mujeres por su condición de liderazgo y como mecanismo de control social de las actividades cotidianas de las mujeres. A estas se les imponían unos códigos de conducta los cuales, si eran transgredidos, tenían como consecuencia castigos; se trataba de una forma de disciplinar los cuerpos femeninos. Según Sisma Mujer (2013), esta estrategia no fue empleada por la guerrilla, que optó por usar la violencia sexual en las siguientes situaciones: para castigar a las mujeres que desafiaban su autoridad porque no cumplían con los patrones de género; contra las mujeres que tenían como

En un período de 17 años, más de 1,4 millones de mujeres colombianas padecieron actos de violencia sexual en el contexto del conflicto armado, ello sin contar con el subregistro de este delito ni los otros tipos de violencias que sufren las mujeres y niñas basadas en el género asignado, tanto en el espacio privado como en el público, que configuran un continuum de violencia.

parejas a hombres que no pagaban las deudas contraídas con la guerrilla; en el reclutamiento forzado de mujeres y niñas como combatientes y para la prestación de servicios sexuales (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017). En el caso de la violencia sexual infligida por la fuerza pública (Ejército y Policía), sus agresiones tienen como consecuencia la limitación de los derechos de las víctimas/sobrevivientes, ya que queda restringida su

posibilidad de acudir ante las instancias estatales para obtener justicia, es decir, sus derechos son violados por aquellos que, en principio, tienen la obligación de respetarlos y garantizarlos; las víctimas tienen miedo de denunciar porque temen las represalias contra ellas o sus familiares, lo que favorece la invisibilidad y la impunidad de estos actos (Sisma Mujer, 2013).

Hay algunas modalidades de violencia sexual que compartieron los distintos grupos armados, la más significativa de las cuales fue la violación: *todos las partes en el conflicto violaron mujeres*. En el caso de las guerrillas y los paramilitares, se dieron violaciones grupales y desnudez forzada; los paramilitares y los miembros de la fuerza pública cometieron actos de violencia sexual y tortura (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017). La planificación forzada solo se dio en las guerrillas, mientras que los abortos forzados fueron una modalidad de violencia usada por este grupo y por los paramilitares (ibídem). Durante los momentos de control territorial, marcados por el hecho de que la vida cotidiana se militarizaba, todos los grupos armados usaron la violencia sexual «bajo la premisa de la “disponibilidad” de los cuerpos de las niñas y las mujeres» (ibídem: 200).

Además, la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas también viene dada por la falta de datos sobre la magnitud de los casos de violencia sexual contra ellas: por un lado, está el hecho de que durante mucho tiempo la naturalización de este tipo de violencia impidió verla como un delito; por el otro, también el miedo de las mujeres a denunciar y ser estigmatizadas por un hecho sobre el cual no tenían responsabilidad y la falta de voluntad política que no consideraba la gravedad de este tipo de delito igual de importante que los asesinatos u otros hechos ocurridos en el contexto del conflicto armado. Todo ello favorece la impunidad y obstaculiza las demandas de verdad, justicia y reparación de las víctimas. Distintas entidades han intentado ponerle número a la violencia sexual contra las mujeres y niñas en el conflicto armado colombiano. Entre las investigaciones más amplias están las dos encuestas de prevalencia de violencia sexual realizadas en el marco de la campaña «Violaciones y otras violencias: saquen mi cuerpo de la guerra» (en 2010 y en 2017). La primera encuesta cubrió el período 2001-2009 y arrojó como resultado que 489.687 mujeres fueron víctimas directas de violencia sexual, lo que representó un promedio anual de 54.410 mujeres, 149 diariamente y 6 cada hora. La segunda encuesta cubrió el período 2010-2015 y concluyó que en 142 municipios que contaban con la presencia de la fuerza pública, grupos guerrilleros o las BACRIM (neoparamilitarismo), se calculó que 875.437 mujeres habían sido víctimas directas de algún tipo de violencia sexual. Esto implica que, en un período de 17 años, más de 1,4 millones mujeres colombianas padecieron actos de violencia sexual en el contexto del conflicto armado, ello sin contar con el subregistro de este delito ni los otros tipos de violencias que sufren las mujeres y niñas basadas en el género asignado, tanto en el espacio privado como en el público, que configuran un *continuum* de violencia.

Por todo lo anterior, resulta inconcebible una negociación de paz sin la presencia de una de las mitades de la población colombiana, las mujeres, cuyos cuerpos han quedado marcados con las huellas y cicatrices físicas, psicológicas, sexuales y morales del conflicto. Como señala Rita Segato (2014), la violencia sexual contra las mujeres en la guerra es una acción impersonal y colectiva, es un mensaje de poder, una pedagogía de la crueldad que busca deshumanizar. Sin embargo: «Las personas víctimas de violencia sexual han resistido al acto deshumanizante. El llamado que hacen sus reclamos tiene que ver con el uso de sus memorias, y con el lugar de sus relatos, que no pueden reducirlas solamente a la nominación de “víctimas de violencia sexual”. Sus narraciones y memorias deben ser situadas en un marco más amplio de interpelación: deben convertirlas en sujetas históricas, constructoras de realidad social, de explicaciones, de interpretaciones sobre lo que ha sucedido» (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017: 18). Estas mujeres son *sujetas* políticas, constructoras de paz.

Participación de las mujeres colombianas en los procesos de paz

Desde la época del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), cuando no se hablaba de paz sino de «seguridad democrática» y de derrotar militarmente a los grupos insurgentes, el movimiento feminista construyó su propia agenda de paz de manera independiente a la oficial, apropiándose de las resoluciones y compromisos internacionales que obligaban al Estado colombiano en materia de género y de derechos humanos de las mujeres. Estos mecanismos pasaron a convertirse en herramienta central de sus actuaciones para la incidencia y el cabildeo; asimismo, fueron fundamentales en la incorporación de las necesidades de las mujeres y la perspectiva de género en las negociaciones de La Habana (Chaparro González y Martínez Osorio, 2016). En la interpretación de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, el movimiento de mujeres colombiano era consciente de la necesidad de realizar un análisis feminista para evitar que, ante una supuesta protección especial, se extendiera un marco de discriminación que mantuviera los espacios separados y la división sexual que reproduce los roles de género (Fernández-Matos y Díaz-Pérez, 2017). A continuación se hará mención a algunos de estos instrumentos, importantes para la participación de las mujeres en el proceso de paz en Colombia y la incorporación de sus necesidades en el Acuerdo.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), aprobada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, es el primer instrumento internacional de derechos humanos que se refiere específicamente a las mujeres. La CEDAW establece la obligación de los estados de tomar medidas para eliminar la discriminación contra las mujeres en todas las esferas de la vida social, incluidas las negociaciones y los acuerdos de paz. Aunque este texto no hace referencia expresa a los conflictos armados, incorpora un conjunto de disposiciones fundamentales para el reconocimiento de los derechos de las mujeres (CEDAW, 1979). En la Recomendación General n.º 30 del Comité de la CEDAW (2013), sobre las mujeres y los conflictos armados, se manifiesta la necesidad de contar con una masa crítica de mujeres en las negociaciones y actividades para el mantenimiento de la paz; esto quiere decir que, cuantitativamente, se debe contar con mujeres para que puedan darse cambios significativos en su situación de subordinación y discriminación (Franceschet, 2008).

La importancia de la presencia de las mujeres en el proceso de paz colombiano fue señalada por quienes participaron en la mesa de conversaciones de La Habana. En un trabajo realizado por la Corporación Humanas y la Corporación

de Investigación y Acción Social y Económica (CIASE, 2017: 43), en el cual se entrevistó a las mujeres que participaron en esta mesa, la mayoría reconoció «que el proceso de paz y el “Acuerdo Final” habrían sido diferentes sin su participación, pues sin ellas las discusiones sobre la igualdad de género, la importancia de la voz de las mujeres en la construcción de la paz y el tratamiento diferenciado de menores de edad seguramente no se hubiesen dado».

Otro instrumento relevante es la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000), donde por primera vez este órgano abordó el tema de las mujeres y los conflictos armados. Esta resolución insta a los estados a que aumenten la representación femenina en todos los niveles de adopción de decisiones, en la prevención, gestión y solución de conflictos. Por ello, plantea la participación de las mujeres como *sujetas* políticas, las saca de la esfera de la victimización y de su visualización únicamente como grupo vulnerable (Fernández-Matos, 2017). Además, pide a todas las partes de un proceso de paz que adopten la perspectiva de género, para tener en cuenta las necesidades de las mujeres y las niñas, para apoyar las iniciativas locales y los procesos autónomos de solución de conflictos, así como, por último, para adoptar medidas para la protección y garantía de sus derechos humanos, incluido el derecho a una vida libre de violencias. La resolución 1325 fue trascendental para que se lograra la transversalización del enfoque de género en el Acuerdo colombiano de 2016, lo que no se hubiese dado sin la lucha de los movimientos de mujeres y feministas, quienes, mucho antes de la instalación de la mesa de La Habana, ya hablaban de la necesidad de incorporar una mirada de género y feminista en la búsqueda de la paz y para terminar con las guerras patriarcales (Vargas y Díaz Pérez, 2018; Corporación Humanas y CIASE, 2017).

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2013) también emitió la Resolución 2122, en la que se reconoce el liderazgo de las mujeres en los procesos de paz y el rol activo que cumplen las organizaciones de mujeres para que sus voces sean tomadas en cuenta. Exhorta a los estados a prestar más atención al liderazgo y a la participación de las mujeres en la solución de los conflictos; asimismo, recomienda que se visualice la dimensión de género en los procesos de paz y que se tome en cuenta la información y el análisis de los datos para que exista evidencia sobre la forma en que los conflictos afectan a las mujeres y a las niñas. Además, se le solicita al secretario general de Naciones Unidas, a sus enviados y representantes que, desde el principio de su servicio, establezcan contacto y se reúnan regularmente con organizaciones de mujeres y mujeres líderes.

Comenta Shulika (2016) que, aun antes de que a nivel internacional se comenzara a hablar del rol de las mujeres en la negociación, construcción y consolidación de la paz, ya estas se involucraban consciente o inconscientemente en

la toma de decisiones bajo el auspicio de las organizaciones de mujeres, como ocurrió en el caso colombiano. Esas voces históricamente silenciadas por la oficialidad, pero que habían contribuido significativamente a la reconstrucción del tejido social –a través de una tupida trama de grupos, redes, colectivos, asociaciones locales, regionales y nacionales, cuyo trabajo por décadas había sido denunciar las injusticias, las violaciones de los derechos humanos, las discriminaciones múltiples contra las mujeres (Lamus, 2010) y proponer alternativas, desarrollar proyectos y actividades de intervención para el desarrollo y la construcción de la paz–, consiguieron en La Habana no solo ser escuchadas, sino que sus aportes fueran agregados en el Acuerdo. El más importante quizás fue la transversalización del enfoque de género, lo que llevó a considerar este pacto un modelo ante las instancias internacionales.

Este importante logro fue un camino lleno de obstáculos, detrás del cual hubo un trabajo constante y firme, de unidad y de alzar la voz para que llegara al más alto nivel. Sirva de ejemplo el manifiesto «La paz sin las mujeres ¡No va!» de Mujeres por la Paz, del 4 de diciembre de 2012, que refleja un sentir colectivo: «Nosotras, las mujeres (...) afrodescendientes, indígenas, campesinas, urbanas, jóvenes, adultas, del arte y de la cultura, de organizaciones de mujeres, feministas, sociales, populares, partidos políticos, sector LGTBI; llegamos (...) para perfilar una sociedad también a la medida de las mujeres; sociedad en la cual se nos reconozca como sujetos de derechos en lo público y lo privado, se otorgue autoridad a nuestras voces y se validen nuestras experiencias como valor de la condición humana (...) nos negamos a seguir siendo las pactadas de la cultura patriarcal, queremos ser pactantes del nuevo contrato social que deriva del proceso de diálogo (...) Es imprescindible que las mujeres seamos protagonistas en el proceso de diálogo, en la construcción de la paz y en las decisiones que se tomen para la obtención de estos propósitos. Porque los problemas que nos afectan a las mujeres implican a toda la sociedad y consideramos que deben estar en el centro de la agenda que se discute entre el Gobierno y la insurgencia, en La Habana, Cuba» (Mujeres por la Paz, 2012b).

Pero con ese documento no cesó su clamor. En 2013, las mujeres continuaron presionando al Gobierno, se organizaron y en octubre de ese mismo año realizaron la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, que contó con la participación de más de 400 mujeres de todo el país y que fue posible gracias a la alianza entre nueve organizaciones, redes y plataformas de mujeres: 1) Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia, 2) Casa de la Mujer, 3) Coalición 1325, 4) Colectivo de Acción y Pensamiento – Mujeres, Paz y Seguridad, 5) Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, 6) Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, 7) Mujeres por la Paz, 8) Red Nacional de Mujeres, y 9) Ruta Pacífica de las Mujeres. Contaron con el apoyo de Naciones

Unidas y lograron convertirse en un mecanismo de incidencia en el proceso de paz, en el marco del cual reclamaron su derecho a ser protagonistas de lo que se pactara y la necesidad de agendas que tomaran en cuenta sus visiones y experiencias (ONUMUJERES, 2016). La presión que ejercieron tuvo el impacto deseado y llevó a que, el 26 de noviembre de 2013, el presidente Juan Manuel Santos designara a dos mujeres con amplia experiencia en materia de derechos humanos como plenipotenciarias de la mesa de conversaciones: Nigeria Rentería Lozano y María Paulina Riveros Dueñas. El 7 de junio de 2014, luego de haber transcurrido casi dos años desde el inicio de las conversaciones, el Gobierno nacional anunció la creación de la «Subcomisión de Género», la primera de este tipo en el mundo, compuesta por diez miembros, cinco de las FARC-EP y cinco del Gobierno, cuya finalidad era garantizar una adecuada incorporación de la perspectiva de género en el Acuerdo (Céspedes-Báez y Jaramillo, 2018).

No hay duda de que la presencia de las mujeres en La Habana, el desarrollo de la Subcomisión de Género y la incorporación de temas que las afectan fueron consecuencias de esas luchas y presiones, pero su participación en la toma de decisiones continúa siendo baja, bastante alejada de la paridad necesaria para la

No hay duda de que la presencia de las mujeres en La Habana, el desarrollo de la Subcomisión de Género y la incorporación de temas que las afectan fueron consecuencias de esas luchas y presiones, pero su participación en la toma de decisiones continúa siendo baja, bastante alejada de la paridad necesaria para la búsqueda de la igualdad de género.

búsqueda de la igualdad de género, manteniéndose la subrepresentación en los espacios de poder, lo que se evidencia en las últimas elecciones parlamentarias de Colombia de 2018, donde las mujeres electas representaron el 18,1% en la Cámara de Diputados y el 23,4% en el Senado (ONUMUJERES y PNUD, 2018). Pero esos no fueron los únicos obstáculos que se presentaron: faltaba también superar los prejuicios de la derecha colombiana, liderada por Álvaro Uribe Vélez, a quien se le sumaron pastores de las iglesias protestantes que presionaron para que el Acuerdo fuera rechazado, alegando que se quería imponer una «ideología de género» que iba en contra de los valores de la familia y atacando los elementos del pacto asociados con la incorporación de la perspectiva de género. El domingo 2 de octubre de 2016, las colombianas y los colombianos salieron a votar en un plebiscito histórico sobre el Acuerdo de Paz, y el «no» ganó con una diferencia de 0,4% sobre el «sí» y con una abstención de más del 60% del electorado. Los que se oponían a la incorporación de la perspectiva de género en el Acuerdo habían ganado y, si bien el marco jurídico del pacto estaba blindado legalmente (Palacios, 2016), hubo que aceptar modificaciones al acuerdo original sobre temas relacionados con los derechos de las mujeres y personas LGBTI.

Pese a las modificaciones, en el Acuerdo reformado se consiguen compromisos para la mejora del ejercicio de los derechos de las mujeres que, de cumplirse, contribuirán a saldar la deuda histórica que la sociedad colombiana tiene con la mitad de su población. A continuación se señalan algunos de esos compromisos en relación con cada uno de los puntos del Acuerdo:

- El punto primero se refiere a la reforma rural y a la construcción del nuevo campo colombiano. El Gobierno se compromete a otorgar un subsidio integral para la compra de tierras y establecer medidas especiales para las mujeres rurales. Además, se promoverá la participación de las mujeres y las organizaciones de mujeres en los espacios que se creen para la conciliación y resolución de conflictos asociados con el uso y la tenencia de la tierra (Alto Comisionado para la Paz, 2016). Hay que destacar que Colombia es el primer país en América Latina que habla expresamente de género y tierras en un proceso de paz. Para que esta relación tenga éxito, se requiere el apoyo a las organizaciones de mujeres rurales y su articulación con la reforma agraria planteada en el acuerdo (Meertens, 2016). También se necesita que en la fase de implementación se supere la visión economicista del uso de la tierra y se tome en cuenta una visión integral, que comprenda y respete la relación de las mujeres con la tierra, como ha sido una demanda constante del movimiento de mujeres y feministas en esta materia.
- El segundo punto alude a la participación política y a la apertura democrática para la construcción de la paz. Se reconoce que las mujeres tienen que enfrentar mayores barreras sociales e institucionales para la participación política. Se plantea la creación de un sistema para garantizar la seguridad en el ejercicio político, el cual incluirá información específica sobre los riesgos y amenazas contra la participación y la representación política, social y comunitaria de las mujeres. Se establece que se apoyará con medidas extraordinarias a los grupos históricamente discriminados, entre los que se incluye a las mujeres. Se habla de un programa para la promoción de la participación y el liderazgo político de las mujeres (Alto Comisionado para la Paz, 2016). La forma en que se abordó el tema de la participación política en el Acuerdo, sin embargo, no va a la raíz del problema, al reconocimiento de la igualdad y a una presencia equilibrada de hombres y mujeres en los asuntos públicos, lo que resulta más llamativo en la fase actual del desarrollo histórico de América Latina donde varios países han entendido que la justicia social solo se logra con una democracia paritaria (Archenti y Tula, 2013; Freidenberg y Lajas, 2015).
- En el punto tres se habla del cese del conflicto, se hace referencia a una hoja de ruta para la entrega de armas por parte de las FARC-EP, así como de la reincorporación de este grupo a la vida civil, con un enfoque diferencial y énfasis en los derechos de las mujeres (Alto Comisionado para la Paz, 2016). Aquí

se habla del enfoque diferencial y de género, no obstante, se trata solo de un enunciado porque en el contenido no queda claro cuáles son las medidas y lineamientos para que efectivamente se visualicen las necesidades y experiencias de las mujeres. En este sentido, se perdió la oportunidad de establecer medidas relacionadas con la incorporación de las mujeres combatientes de las FARC-EP a la vida civil, quienes además del estigma de ser guerrilleras, deberán cargar con los prejuicios por atreverse a asumir un rol considerado contrario a su género, con la discriminación y exclusión que eso puede ocasionar.

- El punto cuatro aborda la solución del problema de las drogas ilícitas y se establece la creación de planes integrales de desarrollo –en los cuales participarán los hombres y las mujeres de las comunidades en el diseño, la ejecución y la evaluación–, de programas de sustitución de cultivos ilícitos y la recuperación ambiental de las áreas afectadas (Alto Comisionado para la Paz, 2016). Aquí también se habla de la incorporación de la perspectiva de género; sin embargo, falta realizar un examen más exhaustivo que permita comprender la forma en que las mujeres participan en el tráfico de drogas y los órdenes de género existentes que las convierten en el eslabón más débil del tráfico ilegal (Céspedes-Báez y Jaramillo, 2018).
- En el punto cinco se visualiza el gran logro del movimiento de mujeres y la Subcomisión de Género relativo a las víctimas del conflicto. Se acuerda la creación de un Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que parte del reconocimiento de las víctimas como ciudadanas y ciudadanos con derechos, bajo un enfoque diferencial y de género, que responde a las características particulares de victimización en cada territorio y cada población, tomando en cuenta particularmente las necesidades de las mujeres, las niñas y los niños (Alto Comisionado para la Paz, 2016). En las garantías de no repetición se establece «el reconocimiento de lo ocurrido en el marco del conflicto y el esclarecimiento y rechazo de las graves violaciones a los derechos humanos y de las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo aquellas que han sido históricamente menos visibles como las cometidas contra las mujeres y los niños, las niñas y adolescentes» (ibídem: 187). Además, en las distintas entidades que componen el sistema se establece la necesidad de incorporar un enfoque diferencial y de género, así como el establecimiento de medidas de reparación integral para las víctimas.

Es indudable que el movimiento de mujeres velará porque, en la fase de implementación del Acuerdo, el enfoque de género sea más que un enunciado y se convierta en una realidad en los asuntos en los cuales es necesario contar con su participación.

Conclusiones

Las mujeres y las niñas colombianas no cumplieron un rol de espectadoras ante un conflicto armado que se prolongó por más de 60 años; por el contrario, fueron testigos, protagonistas, combatientes y víctimas en esta guerra. Ahora son capaces y están preparadas para ser constructoras de paz.

La importancia de su participación en el proceso de paz es, ante todo, una cuestión de justicia. Las mujeres representan más de la mitad de la población colombiana, por lo tanto, la sociedad no puede hacer frente a problemas estructurales sin contar con su participación. Esto quiere decir ir más allá de su mera presencia física, de su inclusión en los espacios públicos de toma de decisiones, y pasa por incorporar sus visiones, necesidades y trayectorias, lo que se relaciona con la democratización

El movimiento de mujeres y feministas de Colombia mandaron un mensaje claro a la sociedad, esto es, que son sujetas políticas, conocedoras de sus derechos y están dispuestas a ejercerlos; están preparadas y conocen los problemas del país. El mensaje que han dejado es contundente: si la paz no va sin las mujeres, tampoco lo hace la democracia ni la justicia social.

de las relaciones de género, ya que no basta con su inclusión, se requiere su representación (Wills Obregón, 2007). También es importante la participación de las mujeres en el proceso de paz porque han sufrido un impacto diferenciado de la guerra en sus cuerpos, convertidos en territorio en el cual el conflicto armado se desarrolló. Son víctimas/sobrevivientes de la violencia de género que se expresó de distintas

maneras, particularmente a través de la violencia sexual y el desplazamiento forzado, hechos que las afectaron desproporcionadamente y que se vinieron a combinar con otras violencias cotidianas presentes en sus vidas por el hecho de ser mujeres, lo que configura un *continuum* de violencia que requiere ser abordado y erradicado. Porque en un proceso que busca la reparación integral de las víctimas y que además se basa en el reconocimiento de estas como ciudadanas y ciudadanos, sujetos de derecho, no se puede esperar que las mujeres sean únicamente beneficiarias de dicha reparación, sino que se requiere su presencia y participación en todas las fases del proceso, para que las medidas que se diseñen e implementen tengan un enfoque de género, que visualice sus necesidades y experiencias.

Estos han sido desde hace varios lustros los argumentos usados por el movimiento de mujeres y feministas en Colombia para hacer comprender a la sociedad que no se puede pensar en una paz duradera sin ellas, sin que sus voces sean escuchadas y sus reclamos tomados en cuenta. La incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz de 2016 fue el resultado de la lucha organizada de estas mujeres, con una agenda clara, quienes, a través de distintos mecanismos de incidencia, lograron que sus demandas fueran tomadas en consideración.

Es bien sabido que no se logra la promoción de la igualdad de las mujeres únicamente con la incorporación de la perspectiva de género; no obstante, si no hubiera ninguna referencia a este tema en los acuerdos, su inclusión resultaría definitivamente mucho más difícil (Bell y O'Rourke, 2010). Pero el movimiento de mujeres y feministas de Colombia lograron mucho más que eso: mandaron un mensaje claro a la sociedad, esto es, que son *sujetas* políticas, conocedoras de sus derechos y están dispuestas a ejercerlos; están preparadas y conocen los problemas del país. El mensaje que han dejado es contundente: si la paz no va sin las mujeres, tampoco lo hace la democracia ni la justicia social.

Referencias bibliográficas

- Alto Comisionado para la Paz. «Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera». *Gobierno de Colombia*, (24 de noviembre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 05.05.2018] <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Amnistía Internacional. *Colombia, Cuerpos marcados, crímenes silenciados. Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional, 2004.
- Archenti, Nérida y Tula, María. «¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América Latina». Seminario de Investigación n.º 9. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2013, p. 1-16.
- Bell, Christine y O'Rourke, Catherine. «Peace agreements or pieces of paper? The impact of UNSC Resolution 1325 on peace processes and their agreements». *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 59, n.º 4 (2010), p. 941-980.
- Campaña violaciones y otras violencias: Saquen mi cuerpo de la guerra. *Primera encuesta de prevalencia de violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano. Colombia 2001-2009*. *Humanas.org.co*, (2010) (en línea) [Fecha de consulta: 30.07.2016] <https://www.humanas.org.co/archivos/1oxfampdf2.pdf>
- Campaña violaciones y otras violencias: Saquen mi cuerpo de la guerra. *Encuesta de prevalencia de violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano 2010-2015*. Bogotá: Humanas Colombia, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, 2017.
- Castañeda Salgado, Martha. *Metodología de la investigación feminista*. Antigua, Guatemala: Fundación Guatemala y Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

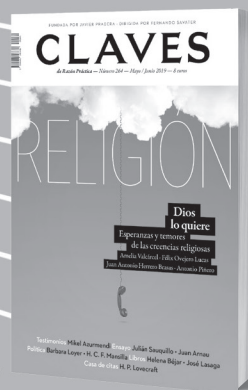
- CEDAW-Committee on the Elimination of Discrimination against Women. «Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer». ONU-Mujeres, (18 de diciembre de 1979) (en línea) [Fecha de consulta: 11.05.2018] <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- CEDAW-Committee on the Elimination of Discrimination against Women. «Recomendación General n.º 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos». Naciones Unidas, CEDAW/C/GC/30, (1 de noviembre de 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 03.05.2018] <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52d9026f4>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe General Grupo de Memoria Histórica*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. *La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado*. Bogotá: CNMH, 2017.
- Céspedes-Báez Lina M. y Jaramillo Ruiz Felipe. «Peace without women does not go! Women's struggle for inclusion in Colombia's peace process with the FARC». *Colombia Internacional*, n.º 94 (2018), p. 83-109.
- Chaparro González, Nina y Martínez Osorio, Margarita. *Negociando desde los márgenes: la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)*. Bogotá: Centro de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2016.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. «Resolución 1325 (2000)». *Naciones Unidas*, S/RES/1325, (31 de octubre de 2000) (en línea) [Fecha de consulta: 11.05.2018] <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. «Resolución 2122 (2013)». *Naciones Unidas*, S/RES/2122, (18 de octubre de 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 20.10.2018] <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9580.pdf>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. *La violencia sexual relacionada con los conflictos*. Nueva York: Naciones Unidas, 2015.
- Corporación Humanas y CIASE-Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género y Corporación de Investigación y Acción Social y Económica. *Vivencias, aportes y reconocimiento: Las mujeres en el proceso de paz en La Habana*. Bogotá: Humanas Colombia y CIASE, 2017.
- Corte Constitucional de Colombia. «Auto 092/08». *Corte Constitucional de Colombia*, (14 de abril de 2008) (en línea) [Fecha de consulta: 10.06.2017] <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. «Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia». *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, sentencia, (15 de septiembre de 2005) (en línea) [Fecha de consulta: 10.06.2017] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf
- Fernández-Matos, Dhayana. «Las mujeres y los conflictos armados. Un enfoque de derechos humanos». En: Fernández, Anahí y Llanan Nogueira, Julio (comp.). *Ecos, significados y sentidos. Debates actuales sobre derechos humanos en contextos diversos*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 2017, p. 64-89.
- Fernández-Matos, Dhayana y Díaz-Pérez, Anderson. «La mujer en búsqueda de sus derechos en la toma de decisiones durante el parto». En: Díaz-Pérez, Anderson y Castro, Pacífico (comp.). *Vivencias de las mujeres en relación con las intervenciones médicas durante el embarazo y el parto*. Barranquilla: Universidad Simón Bolívar, 2017, p. 17-45.
- Franceschet, Susan. «¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres». En: Ríos Tobar, Marcela (ed.). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago: Catalonia, 2008, p. 61-96.
- Freidenberg, Flavia y Lajas, Sara. *De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina. Proyecto de reformas políticas en América Latina (1978-2015)*. Washington: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos, 2015.
- Guzmán, Carlos. «Colombia: Violencia partidista y exclusión política. Una mirada atrás para buscar las raíces del actual conflicto colombiano». En: González, Roberto y Trejos, Luis (eds.). *¿Fin del conflicto armado en Colombia? Escenarios del post-acuerdo*. Bogotá: Universidad del Norte y Grupo Editorial Ibañez, 2016, p. 7-39.
- Lamus, Doris. *De la subversión a la inclusión: movimientos de mujeres de la segunda ola en Colombia, 1975-2005*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2010.
- Meertens, Donny. «Forced displacement and women's security in Colombia». *Disasters*, vol. 34, n.º 2 (2010), p. 147-164.
- Meertens, Donny. «Forced Displacement and Gender Justice in Colombia Between Disproportional Effects of Violence and Historical Injustice». *International Center for Transitional Justice*, (julio de 2012) (en línea) [Fecha de la consulta: 16.10.2016] <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Brookings-Displacement-Gender-Colombia-CaseStudy-2012-English.pdf>
- Meertens, Donny. «Justicia de género y tierras en Colombia: Desafíos para la era del 'pos-acuerdo'». *ERLACS*, n.º 102 (2016), p. 89-100.
- Mujeres por la Paz. «Acta de conformación. Mujeres por la Paz». *Humanas Colombia*, (octubre de 2012), (2012a) (en línea) [Fecha de consulta: 01.05.2018] <https://www.humanas.org.co/archivos/81.pdf>

- Mujeres por la Paz. «La paz sin las mujeres ¡No va! Manifiesto de las mujeres por la paz». Humanas Colombia, (4 de diciembre de 2012b), (en línea) [Fecha de consulta: 01.05.2018] <https://es.slideshare.net/delDespojoCrnicas/la-paz-sin-las-mujeres-no-va-manifiesto-de-mujeres-por-la-paz>
- Ni Aoldin, Fionnuala y Turner, Catherine. «Gender, Truth & Transition». *UCLA Women's Law Journal*, vol. 16 (2007), p. 229-279.
- Palacios, Marco. «En Colombia hay una guerra verdadera y muchas paces artificiales». *Revista de Economía Institucional*, vol. 18, n.º 35 (2016), p. 339-342.
- Presidencia de la República. «Resolución Número 339 de 2012». *Presidencia de la República*, (19 de septiembre de 2012) (en línea) [Fecha de consulta: 04.04.2018] <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Resoluciones/Documents/RESOLUCION%20339%20DEL%2019%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202012.pdf>
- Prieto, Carlos. «Bandas criminales en Colombia: ¿amenaza a la seguridad regional?». *Revista Ópera*, n.º 12 (2012), p. 181-204.
- ONUMUJERES-Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. *Sistematización: II Cumbre Nacional de Mujeres y Paz*. Bogotá, 19 al 21 de septiembre de 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 04.09.2018] [http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2018/01/sistematizacioniicumbre_imp%20\(1\).pdf?la=es&vs=18](http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2018/01/sistematizacioniicumbre_imp%20(1).pdf?la=es&vs=18)
- ONUMUJERES y PNUD-Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Balance de la participación política de las mujeres. Elecciones 2018*. PNUD Colombia, 16 de marzo de 2018 (en línea) [Fecha de consulta: 04.09.2018] <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2018/03/16/balance-de-la-participaci-n-pol-tica-de-las-mujeres-en-las-elecciones-legislativas-2018.html>
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. «Las mujeres y la construcción de la paz». *Hechos del callejón*, año 5-6, n.º 51. Bogotá: PNUD, 2009.
- RUV-Registro Único de Víctimas. *Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas*. 1 de mayo de 2018 (en línea) [Fecha de consulta: 10.5.2018] <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Segato, Rita. «Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres». *Sociedade e Estado*, vol. 29, n.º 2 (2014), p. 341-371.
- Shulika, Lukong Stella. «Women and peace building: From historical to Contemporary African Perspectives». *Ubuntu: Journal of Conflict Transformation*, vol. 5, n.º 1 (2016), p. 7-31.

- Sisma Mujer. *Colombia: Women, Conflict Related Sexual Violence and the Peace Process*. London: ABC Colombia, Corporación Sisma Mujer y U.S. Office on Colombia, 2013.
- Theidon, Kimberly. «Género en transición: sentido común, mujeres y guerra». *Análisis político*, vol. 60, (2007), p. 3-30.
- Trejos, Luis. *Un actor no estatal en el escenario internacional. El caso de las FARC-EP (1966-2010)*. Bogotá: Universidad del Norte y Grupo Editorial Ibáñez, 2015.
- Vargas, Jakeline y Díaz Pérez, Ángela. «Enfoque de género en el acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP: transiciones necesarias para su implementación». *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 20, n.º 39 (2018), p. 389-414.
- Wills Obregón, María Emma. *Inclusión sin representación: la irrupción política de las mujeres en Colombia (1970-2000)*. Bogotá: Editorial Norma, 2007.

ESTA Y OTRAS
CLAVES EN



ESTA ES LA CLAVE:

Las religiones siguen ofreciendo una forma, atribulada y jubilosa, de confort espiritual que parece difícil de igualar incluso por medios farmacológicos; pero también despiertan en ciertos casos pulsiones agresivas y excluyentes que pueden llegar a ser muy peligrosas.

FERNANDO SAVATER

Dirigida por
**Fernando
Savater**



A LA VENTA EN KIOSCOS, LIBRERÍAS Y VERSIÓN DIGITAL EN



SUSCRIPCIONES

Tel.: 902 10 11 46

suscripciones@prisarevistas.com

Reorganizando la violencia: la «historia de éxito» colombiana y los límites del discurso del posconflicto

Reorganising violence: the Colombian “success story” and the limits of the postconflict discourse

Manuela Trindade Viana

Profesora, coordinadora del Programa de Grado, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC Rio). m.trindadeviana@gmail.com

Cómo citar este artículo: Viana, Manuela Trindade. «Reorganizando la violencia: la “historia de éxito” colombiana y los límites del discurso del posconflicto». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 121 (abril de 2019). DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.135

Resumen: El punto de partida de este artículo es la «historia de éxito» colombiana, es decir, la afirmación de una transición de un conflicto problemático a un posconflicto exitoso. Considerando que los debates en torno al éxito colombiano operan bajo la lógica de presencia/ausencia de violencia, aquí se propone pensar el posconflicto en términos de la transformación de las reglas del uso de la violencia. Para ello, se analizan los aspectos principales del programa de profesionalización que se aceleró y profundizó a través del Plan Colombia, con el objetivo de comprender los términos bajo los cuales se entiende la expertise de los militares colombianos. Finalmente, se discute la reorganización de la violencia en el posconflicto por medio de un mapeo de los principales rasgos de los programas de entrenamiento militar en el contexto de paz.

Palabras clave: Colombia, posconflicto, violencia, Policía, Fuerzas Militares

Abstract: The starting point for this paper is the Colombian “success story”. That is, the claim that a transition has taken place from a problematic conflict situation to a successful postconflict one. As the debates about the Colombian success story revolve around the presence or absence of violence, a proposal is made here to think of the postconflict period in terms of the transformation of the rules on the use of violence. The main aspects of the professionalisation programme accelerated and deepened via the Plan Colombia are analysed in an attempt to grasp the terms under which the Colombian military’s expertise is understood. Finally, the reorganisation of violence in the postconflict period is discussed by mapping out the main features of military training programmes in the context of peace.

Key words: Colombia, postconflict, violence, police, military forces

Introducción: una «nueva Colombia»

El 31 de enero de 2014, el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, daba la bienvenida a una «nueva Colombia»: «Una nueva Colombia que hoy brilla hacia adentro y hacia afuera, convirtiéndose en un ejemplo a seguir en el resto del mundo. Es increíble como ya dicen: miren a Colombia, observen a Colombia, hagan lo que hace Colombia» (Presidencia de la República de Colombia, 2014). Esta nueva Colombia contrastaba con su propio pasado: un país que pasaba de verse desbordado por la violencia, la desigualdad y la corrupción a caracterizarse por la paz, la prosperidad y la educación (Presidencia de la República de Colombia, 2014). De hecho, Colombia ahora se vería a sí misma en disposición de ser un ejemplo a seguir y del que aprender. Esta optimista descripción del país se elaboró aproximadamente 15 años después de que Andrés Pastrana, en su discurso de investidura, hiciera un llamamiento al apoyo de la comunidad internacional para abordar los problemas del país: «Colombia no puede sola. El reto al que nos enfrentamos como nación y como parte de la comunidad internacional, quizá, es el mayor desafío de nuestra historia» (citado en Bonilla, 2001: 61-62). El contraste entre estos dos discursos invitaba a una interpretación seductora: «una metamorfosis de “Estado fallido” a “historia de éxito”» (Tickner, 2014: 242); sería como el abandono de una situación de debilidad para dar paso a otra de fuerza. A principios de la década de 2010, la emergencia del discurso del *posconflicto* llegaría a consolidar afirmaciones ampliamente difundidas de una exitosa nueva Colombia.

Sin embargo, la «historia de éxito» subyacente en el discurso del posconflicto es muy controvertida. En dicha disputa está en juego la veracidad de la narrativa: ¿ha tenido éxito realmente Colombia o estas afirmaciones ocultan una sombría verdad, más violenta? En este sentido, podrían destacarse dos grandes posturas. Una primera representada por un enfoque según el cual, cuando se sopesan los objetivos, los logros y los costes, Colombia arroja «ganancias netas» (DeShazo *et al.*, 2007 y 2009; Felbab-Brown, 2012). A este respecto, y centrándose en la seguridad, el proceso de paz, los derechos humanos, los estupefacientes, la gobernanza, la economía, las condiciones sociales y la ayuda estadounidense, DeShazo *et al.* (2007: 9) argumentan que el Plan Colombia¹ marcó un punto de inflexión en el abordaje de los

-
1. El Plan Colombia estuvo financiado por Estados Unidos y tenía como objetivo luchar contra el tráfico de drogas en Colombia; operaba bajo el supuesto de que las operaciones contra los estupefacientes podrían debilitar de manera efectiva el poder militar de «grupos armados ilegales» en Colombia, puesto que dichos grupos encontraban en el tráfico de drogas los recursos necesarios para comprar armas y equipamiento —de ahí el término de «narcoguerrillas». De entrada, el plan se implementaría durante cinco años (1999-2005) y el Congreso de los Estados Unidos aprobó su renovación por un quinquenio más (2005-2010).

problemas que habían llevado a este país al borde del colapso. Aunque los autores reconocen que «sigue habiendo problemas graves, como secuestros, toma de rehenes y ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, reclutamiento de niños soldados, torturas, desplazamientos involuntarios, cárceles abarrotadas» (DeShazo *et al.*, 2007: 24), sostienen no solo que el Gobierno colombiano había hecho esfuerzos por mejorar la administración de justicia, sino también que las «evaluaciones de la situación de los derechos humanos basadas en fotografías puntuales a menudo no reflejan el progreso conseguido bajo circunstancias muy adversas» (ibídem). En contraste, existen otros análisis (Feldmann, 2012; Isacson, 2010; Tickner, 2014) que critican la narrativa de la «historia de éxito» basándose en que «la correspondencia entre los hechos empíricos y las historias que se cuentan sobre Colombia ha sido imperfecta en el mejor de los casos» (Tickner, 2014: 243). Muchos de estos análisis se fundamentan en la idea de que los costes humanos y sociales no pueden entenderse como meros daños colaterales. En este sentido, exponiendo la implicación sistemática de los servicios de inteligencia y de los partidos políticos con grupos paramilitares, así como el escándalo de las ejecuciones extrajudiciales conocido como «falsos positivos»², Isacson (2010: 8) reveló el lado oscuro del llamado «éxito» y el fracaso, durante mucho tiempo no reconocido, de la estrategia antidroga llevada a cabo por medio del Plan Colombia y de la política de «seguridad democrática»³.

Las controversias sobre la naturaleza «exitosa» de la historia colombiana resultan fundamentales porque cuestionan los términos bajo los cuales se ha llegado a naturalizar la violencia al amparo de expresiones como «lecciones a aprender» y «modelos a seguir». Sin desdeñar su importancia, en este artículo se propone una mira-

Se propone una mirada diferente hacia la «historia de éxito» de Colombia: cómo la idea de que Colombia ha tenido éxito al superar la violencia interna es la base del reposicionamiento del país como proveedor de una *expertise* militar específica a otros países que supuestamente se enfrentan a retos similares.

-
2. El escándalo de los «falsos positivos» se refiere a la ejecución de civiles no combatientes como combatientes a manos de las Fuerzas Militares colombianas. Sus cuerpos fueron vestidos con los uniformes de la guerrilla y presentados como miembros de los grupos armados asesinados en combate. En 2002, las investigaciones permitieron la identificación de 1.302 casos. Para más información, véase Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (2014).
 3. La política de «seguridad democrática» fue impulsada por el expresidente Álvaro Uribe Vélez durante sus ocho años de gobierno (2002-2006/2006-2010). Se trataba de una política de defensa y seguridad nacional basada en la recuperación del control estatal del territorio. Para ello, puso en marcha un proceso de profesionalización de la Fuerza Pública, coordinación de fuerzas, perfeccionamiento de la inteligencia y adquisición de nueva tecnología.

da diferente hacia la «historia de éxito» de Colombia: cómo esta historia produce efectos concretos en el mundo. Concretamente, se explora cómo la idea de que Colombia ha tenido éxito al superar la violencia interna es la base del reposicionamiento del país como proveedor de una *expertise* militar específica a otros países que supuestamente se enfrentan a retos similares. Para ello, se cuestiona la afirmación de una transición de la violencia a la paz en la llamada Colombia «posconflicto» y la afirmación del fracaso de dicha transición. En contra del supuesto de que existe una frontera clara entre la ausencia y la presencia de violencia, que sustenta ambas posturas, en este artículo se argumenta que se debería pensar en términos de transformación de las reglas a través de las cuales se promulga y transmite la violencia.

En este sentido, se señalan dos efectos concretos de la «historia de éxito» colombiana. En primer lugar, afirmar que Colombia es un caso de éxito requiere una narrativa sobre los problemas que se han superado. A este respecto, cabe indicar que los términos bajo los que el «problema de la violencia» se entendía específicamente en el contexto colombiano también proporcionan el horizonte de las posibles soluciones al problema de dicho país⁴. Es en relación con este punto que se afirma la posición central de las Fuerzas Armadas colombianas⁵ en el repertorio de soluciones a un «problema de violencia» específico (al cual supuestamente no contribuyen) –incluso en los debates entre los favorables y los críticos de la «historia de éxito»–. Es más, en los términos bajo los cuales se ha afirmado que Colombia es una referencia para otros países, encontramos una definición muy específica de «éxito», que se basa en una *expertise* militar y policial, adquirida tras décadas de experiencia en el conflicto armado (Montenegro Rinco y Durán Estupiñán, 2008; Felbab-Brown, 2009a y 2009b; Cárdenas y Casas-Zamora, 2010; Casallas, 2015; Pinzón, 2015). En la movilización de Colombia como ejemplo de «lecciones por aprender» reside una articulación específica del «pasado violento» del país, la cual autoriza la celebración y la exportación de soluciones que son, en el mejor de los casos, discutibles.

En segundo lugar, los efectos concretos de la «historia de éxito» colombiana también se relacionan con el conjunto de instituciones materiales y la red de credenciales a través de las cuales se cuenta la historia. Aquí, la afirmación de una Colombia *posconflicto* sustenta los flujos internacionales cada vez mayores de profesionales militares y policías que buscan mejorar su propia *expertise* a la

4. En este trabajo se sigue el entendimiento de Foucault (1981 y 2010: 389) de «problematización», es decir, la emergencia de un fenómeno como «problema» que debe ser estudiado y/o abordado por la política pública.

5. Las Fuerzas Armadas colombianas están formadas por el Ejército, la Fuerza Área, la Fuerza Naval y la Policía Nacional.

luz de la experiencia colombiana⁶. Al mismo tiempo, esta circulación de profesionales autoriza y refuerza el discurso de una Colombia posconflicto exitosa.

En ambos casos, el Plan Colombia desempeña un papel fundamental. Por una parte, ha articulado y reproducido una concepción particular sobre el «problema de la violencia». Por la otra, ha dado el impulso necesario a las condiciones materiales –tales como una infraestructura *de excelencia* para el entrenamiento militar, el equipamiento apropiado y las tácticas adecuadas– para que Colombia se sitúe como referente para otros países en términos de políticas de seguridad (Villamizar, 2003; Rojas, 2006; Rangel, 2008). Así pues, en el próximo apartado se analizan los principales aspectos del programa de profesionalización que se aceleró y profundizó a través del Plan Colombia, con el fin de comprender cómo se ha construido y entendido la *expertise* colombiana. Se centrará la discusión en el Ejército colombiano, no solo porque ocupa un lugar central en esta «historia de éxito», sino también porque se sitúa en el núcleo de las iniciativas que pretenden *exportar* la *expertise* de los militares colombianos (Pinzón, 2015). Por lo tanto, se pondrá también el foco en las escuelas que constituyen el centro de gravedad del programa de profesionalización en el marco del Plan Colombia⁷. A continuación, se desarrollará el tema de cómo se reorganiza la violencia en el contexto colombiano posconflicto. Para ello, se observa la rearticulación de algunos de los elementos principales que caracterizan los programas de entrenamiento militar en este contexto de *paz*. Debido a la centralidad de las Fuerzas Militares en la «historia de éxito», el análisis se centra en las escuelas y los centros de entrenamiento militares de Colombia para explorar cómo, a través de esta historia, se rearticulan las reglas a través de las cuales se transmite la violencia. Con estos análisis, en las conclusiones finales se cuestiona cómo la violencia es organizada en el contexto de *paz*.

-
6. El hecho de que la narrativa sobre el éxito de Colombia sea *dominante* no implica la extinción de las fuerzas que se oponen a su surgimiento y quizá precisamente por este motivo la narrativa está constantemente siendo cuestionada y transformada por el juego de confrontaciones en el que se encuentra inmersa. En este sentido, ni la afirmación de Colombia como un «fracaso» ni la de que es un «éxito» deberían considerarse una descripción históricamente natural o necesaria, puesto que dichas afirmaciones no existen al margen del juego de fuerzas del que han surgido. Tampoco deberían considerarse inalterables, pese a que la materialización de las representaciones sobre Colombia en políticas, edificios y montones de informes y libros opone resistencia en este proceso. Foucault (2010 [1984]: 83) ha llamado «emergencia» a este despuntar de un discurso para una postura privilegiada en medio de un particular juego de fuerzas, y añade la advertencia de que: «deberíamos evitar pensar en la emergencia como el último término de un acontecimiento histórico».
 7. Diseccionar todos los programas de profesionalización de las escuelas del Ejército constituiría una tarea imposible. Actualmente, el Ejército colombiano tiene 20 escuelas, sin contar las que se ocupan de la estructura de mando: tres de formación, dos de entrenamiento y 15 de capacitación. Para más información, véase: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=27> [Fecha de consulta: 18.12.2018].

El Plan Colombia: el detonante del éxito

Los movimientos para reforzar la arquitectura de la seguridad colombiana se desencadenaron en la segunda mitad de la década de 1990, cuando el Ejército fue derrotado por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en combates librados en frentes considerados estratégicos por las Fuerzas Armadas colombianas. Entre los numerosos casos que constituyen evidencias de la llamada «crisis militar» (Lozano, 1998; Rangel, 1998; Revista Semana, 1998; Villamizar, 2003), los que se mencionan más a menudo son las derrotas en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Vaupés –todas ellas en 1998–. En este contexto, el ministro de Defensa Rodrigo Lloreda Caicedo (1998-1999) creó, en 1998, la Comisión para la Reestructuración y la Modernización de las Fuerzas Armadas, con el objetivo de analizar «qué salió mal» y llevar a cabo una reforma integral a la luz de la capacidad militar y policial. El

En la movilización de Colombia como ejemplo de «lecciones por aprender» reside una articulación específica del «pasado violento» del país, la cual autoriza la celebración y la exportación de soluciones que son, en el mejor de los casos, discutibles.

diagnóstico de esta comisión señaló cuatro ejes principales a través de los cuales había que avanzar hacia la *modernización* de las Fuerzas Militares: mando, equipamiento, movilidad y entrenamiento.

Cuando se implementó el Plan Colombia en 1999, ya se había realizado el primer cambio significativo en el nivel de mando, al sustituir a los generales Manuel José Bonett Locarno y Mario Hugo Galán por los generales Fernando Tapias y Jorge Enrique Mora al frente de las Fuerzas Militares y el Ejército, respectivamente. Ambos eran *troperos*, designación que se refiere a los oficiales de alto rango reconocidos por su vocación para operaciones militares, así como para estrategia ofensiva. De acuerdo con un estudio exhaustivo sobre la reforma militar elaborado en 2003 por la Fundación Seguridad y Democracia, era la primera vez que *troperos* alcanzaban un puesto de mando (Villamizar, 2003: 29). El cambio de perfil de los mandos militares y del Ejército parece estar relacionado con un aspecto mencionado a menudo en la narrativa de la «crisis militar»: el hecho de que las derrotas de 1998 pueden explicarse en parte por fallos en el ámbito de la inteligencia estratégica, que no fue capaz de entender la reorganización militar de las FARC-EP. Según el mencionado estudio, «se subestimó de manera grave al enemigo. Esto se explica en parte por la actitud tradicional [de las Fuerzas Militares] de catalogar a los insurgentes como “bandidos”, “facinerosos” o “cuatreros”, desconociendo su capacidad militar y en general menospreciándolos al verlos como simples criminales comunes» (ibídem: 32).

La imposibilidad de diferenciar, en primer lugar, a los miembros desmovilizados de las guerrillas de los que no participaban en las negociaciones de paz y, en segundo lugar, a las guerrillas de las organizaciones dedicadas al narcotráfico en el contexto de una intensa guerra contra estas, no apuntaba a la pasividad de las Fuerzas Militares en esta dinámica. Esta misma *imposibilidad* otorgaba licencia a los militares para disparar a matar contra cualquiera que considerasen una amenaza al alto el fuego y al orden. En este sentido, el hecho de catalogar a las guerrillas como «bandidos» no evitó la movilización de acciones bélicas contra ellas. Por otra parte, la sustitución de los mandos de las Fuerzas Militares y del Ejército estuvo marcada por la rearticulación del léxico: de «mantenimiento y restablecimiento del orden público» a «ganando la guerra» (Villamizar, 2003: 30). Es más, el lema que repetía a menudo el general Tapias era: «Estamos en guerra y la estamos ganando» (citado en *ibídem*: 30).

Con este objetivo, una de las primeras iniciativas que se llevó a cabo en el contexto del Plan Colombia fue simplificar la estructura del Comando General de las Fuerzas Militares. Se crearon cuatro jefaturas en 2002⁸: personal, logística, entrenamiento y doctrina, y operaciones –cada una bajo la responsabilidad de un mayor general, es decir, un militar de alto rango–. En este proceso se produjo una interesante fusión: la Jefatura Central de Operaciones absorbió las oficinas de Operaciones, Inteligencia y Relaciones Civiles-Militares⁹ (*ibídem*: 60); ello formalizó la fusión de la inteligencia y la guerra irregular en la estructura del Comando –un proceso que ya se había llevado a cabo en el nivel operacional a través del Batallón de Inteligencia y Contrainteligencia (BINCI) a finales de la década de 1970–. La lógica que sustentaba esta reorganización no puede desvincularse de la lectura de que una parte de la «crisis militar» resultaba de la mala gestión de los «recursos humanos» que constituía la labor de la inteligencia: la población (*ibídem*: 33). En este sentido, se pretendía que la Jefatura Central de Operaciones coordinara el trabajo sobre inteligencia táctica, con el fin de controlar a la población antes de que lo hicieran los insurgentes.

Otro problema táctico abordado por la reforma militar tenía que ver con la fuerza aérea: las derrotas como la de Mitú son ejemplos del fracaso de las Fuerzas Militares colombianas en la prestación de apoyo aéreo a las unidades que estaban siendo atacadas (*ibídem*: 33). Se adquirieron aviones y helicópteros con el

8. El Comando General estaba constituido anteriormente por seis jefaturas: Personal, Inteligencia, Operaciones, Logística, Acción Integral y Planificación Estratégica.

9. Este tipo de operación, por su parte, pasó a llamarse «Acción Integral», en lugar de «Relaciones Civiles-Militares».

objetivo de multiplicar las fuerzas militares usando algunas de estas aeronaves para el asalto aéreo, el apoyo logístico, el transporte de las tropas y el reconocimiento del terreno donde operaba el enemigo. Con los recursos incluidos en el Plan Colombia, Estados Unidos suministró 74 helicópteros, y el Gobierno colombiano aportó algunos otros (Vargas, 2014: 140). Cuatro años después de la implementación del Plan Colombia, el país presentaba la tercera flota de helicópteros más grande de América, tras Estados Unidos y Brasil (Villamizar, 2003: 50). Desde 2003, la Policía y las Fuerzas Militares de Colombia disponen de 230 helicópteros, 30 de los cuales son de asalto y la mayoría están fabricados en Estados Unidos –Black Hawk, Bell, Huey y Hughes– (ibídem: 51).

Otro rasgo distintivo del Plan Colombia fue la creación de fuerzas de combate especializadas. Aunque este proceso caracterizó la profesionalización de las Fuerzas Armadas colombianas desde principios del siglo xx¹⁰, la especialización de las fuerzas de combate se intensificó durante la segunda mitad de ese siglo. Por ejemplo, el Ejército colombiano ya había creado los *lanceros* en la década de 1950, una unidad militar especializada en la selva (Rodríguez Hernández, 2006), y, en el marco de la intensificación de la «guerra contra las drogas», las Fuerzas Militares colombianas crearon en 1985 la Agrupación de Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas (AFEUR), con el objetivo de contrarrestar y neutralizar las acciones terroristas en los principales núcleos urbanos de Colombia. En 1996, el Ejército estableció los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA), dedicados exclusivamente a evitar las prácticas de secuestro y extorsión, así como a solucionarlas. Con el Plan Colombia, la especialización aumentó y se organizó siguiendo diversos criterios: una particularidad de la geografía colombiana, como sucede con los cuatro Batallones de Alta Montaña; una habilidad específica movilizada a través de operaciones militares, como en el caso de las cuatro Brigadas Móviles (BRIM) y la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA)¹¹, entrenadas para reaccionar con rapidez; y, finalmente, una categoría concreta de la amenaza, como es el caso de las Brigadas contra el Narcotráfico (BACN). Actualmente, la FUDRA, la AFEUR, los GAULA y las BACN son cuatro de las seis Fuerzas Especiales del Ejército colombiano¹².

10. En otro lugar se ha abordado con mayor detalle el surgimiento de un circuito de saberes militares en América Latina a finales del siglo xix (Viana, 2017).

11. De hecho, la FUDRA está constituida por tres Brigadas Móviles (n.º 1, 2 y 3), además de los aviones y helicópteros de asalto que tiene la Fuerza.

12. Para más información, véase: <https://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=279742> [Fecha de consulta: 18.03.2018].

Entre estas fuerzas especializadas, el caso de las BACN presenta elementos interesantes por lo que respecta a la participación de Estados Unidos en el entrenamiento de las fuerzas militares en el contexto del Plan Colombia. La creación de la primera BACN en 1999 fue presentada por el general Fernando Tapias, entonces comandante de las Fuerzas Militares, como respuesta necesaria al carácter *duro* de la lucha contra las drogas en algunas regiones del país. La BACN se encargaba de las operaciones de desmantelamiento de los laboratorios de procesamiento de drogas, el control del transporte de las sustancias utilizadas en la producción de drogas ilegales, el arresto de los miembros de organizaciones de narcotráfico, la destrucción de la infraestructura para el narcotráfico, así como la fumigación de las cosechas de hojas de coca. En estas operaciones la brigada utiliza helicópteros, por la dificultad que supone acceder a las regiones donde se concentra el narcotráfico.

Las tres BACN¹³ fueron entrenadas por el 7º Grupo de las Fuerzas Especiales de Estados Unidos en el Fuerte Tolemaida¹⁴, en el marco de un programa de entrenamiento a corto plazo destinado a preparar físicamente a los soldados y familiarizarlos con terrenos como la selva y la montaña –de ahí el uso de buques y brújula, por ejemplo–. Además, el programa de entrenamiento pone de manifiesto la relevancia de los *rangers* como una forma irregular de combate que todavía se considera clave para operaciones militares en Colombia. Sería oportuno observar que estas características ya estaban incluidas en el Curso de *Rangers* desde los años cincuenta, así como en el programa de entrenamiento de la Escuela de Lanceros desde la década de 1960 (Rodríguez Hernández, 2006). En efecto, la táctica, la movilidad, las pequeñas unidades de combate, la especialización y el énfasis en la preparación física de los soldados eran aspectos centrales del entrenamiento de los *rangers* y los lanceros. Sin embargo, lo particular del Plan Colombia es la incorporación explícita de políticas antinarcóticos bajo

13. Actualmente, la Brigada está constituida por tres unidades de maniobras (BACN núm. 1, 2 y 3), y una unidad de apoyo –el Batallón de Apoyo y Servicios Contra el Narcotráfico (BASCN), encargado del material, el presupuesto y la logística para las unidades de maniobra– (Ejército Nacional de Colombia, 2017).

14. El fuerte militar de Tolemaida (Cundinamarca) fue fundado en la década de 1950, bajo el Gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla (Frente Nacional), y ha recibido cuantiosas inversiones con el fin de mejorar su infraestructura y transformarlo en un centro de excelencia en entrenamiento militar; mejoras que incluyen, entre otras, la construcción del aeropuerto militar Gustavo Rojas Pinilla. En este contexto, el fuerte pasó a llamarse CENAE (Centro Nacional de Entrenamiento) y actualmente tiene nueve escuelas especializadas en lanceros (ESLAN), paracaidismo militar (ESPAM), táctica militar (ESERT), apoyo y servicios para el entrenamiento (BASEN), fuerzas especiales (ESFER), soldados profesionales (ESPRO), tiro (ESTIR), alta montaña (ESAMO) y selva (ESSEL).

la competencia de los militares –un ámbito que había sido asignado de modo más explícito a la Dirección Antinarcóticos (DIRAN) de la Policía Nacional– a través de la creación de tres BACN desde los primeros años del Plan Colombia.

Por lo que respecta a la guerra irregular que habían caracterizado la preparación táctica de los *rangers* y los lanceros desde la década de 1950, el argumento sostenido aquí es que la transformación que introdujo el Plan Colombia está más relacionada con una cuestión de escala que con una nueva lógica táctica. Para desarrollar esta afirmación, es relevante subrayar que el vocabulario de la «profesionalización» se movilizó de un modo muy particular en el contexto del Plan Colombia: se refiere a la categoría de soldado que se incorporó masivamente a las Fuerzas Militares por aquel entonces: el del «soldado profesional». Dicha categoría corresponde a los soldados que, tras haber completado el servicio militar obligatorio (18-24 meses), deciden voluntariamente permanecer en las Fuerzas Militares, para lo cual reciben un entrenamiento específico previo y cobran un salario por su trabajo (Villamizar, 2003: 61). Mientras que en 1998 había 22.000 soldados profesionales en Colombia, en 2002 la cifra ascendía a 55.000 (Vargas, 2014: 141). Este aumento es una consecuencia del llamado Plan 10.000, que se lanzó en 1999 con el objetivo de sustituir 10.000 «soldados regulares» por el mismo número de «soldados profesionales» cada año, durante tres años (Villamizar, 2003: 61). Como resultado de ello, la proporción de «soldados regulares» ha disminuido considerablemente en relación con la de los «profesionales» durante la implementación del Plan Colombia. «Profesionalizar» las Fuerzas Militares, en este sentido, pasó a referirse estrictamente a una mayor incorporación de estos «soldados profesionales» en las tropas.

El proceso de preparación a corto plazo que implicó la conversión de los «soldados regulares» en «soldados profesionales» permitió la rápida multiplicación del pie de fuerza en Colombia. La mayoría de los «soldados profesionales» se incorporaron a Batallones de Contraguerrilla (BCG) y a las BRIM (ibídem: 61-62), tras completar un programa de entrenamiento de 14 semanas¹⁵. Preparar a miles de soldados para el combate requirió una infraestructura específica: fundada en diciembre de 1999, la Escuela de Soldados Profesionales (ESPRO)¹⁶, con sede en Nilo (Cundinamarca), ofrecía instalaciones para entrenar y cursos breves especializados en la preparación física de los soldados (nadar, correr y

15. Véase: <http://www.espro.mil.co/?idcategoria=412825#> [Fecha de consulta: 18.12.2018].

16. Véase: <http://www.espro.mil.co/?idcategoria=189706> [Fecha de consulta: 18.12.2018].

ejercicios de resistencia física con maquinaria pesada)¹⁷. Curiosamente, el perfeccionamiento de los oficiales militares que iban a ser instructores en la ESPRO se llevaba a cabo en el Fuerte Tolemaida¹⁸.

El análisis del Plan Colombia desarrollado anteriormente señala la articulación de tres áreas principales de saberes militares¹⁹: antiterrorismo, contra-insurgencia y antinarcóticos. El primero se reflejaba en la organización de las unidades de combate del Ejército desde 1985, con las AFEUR; el segundo, desde la década de 1960, con el énfasis en los lanceros del Plan Lazo, y el tercero correspondía a una de las unidades incorporadas a la estructura del Ejército colombiano al comienzo de la implementación del Plan Colombia. Estos ámbitos constituyen la yuxtaposición del terrorismo, la guerrilla y el narcotráfico que caracterizaba la problematización dominante de la violencia en Colombia: del léxico de la «narcoguerrilla» al del «narcoterrorismo». De acuerdo con dichas áreas, la discusión desarrollada anteriormente sobre el Plan Colombia nos permite identificar con precisión tres grandes cuestiones que guían la transformación de las Fuerzas Militares en el marco de esta iniciativa: i) aumento de la especialización y mejora de la movilidad de las fuerzas militares, ii) intensificación de la *profesionalización* de las Fuerzas Militares, en particular entendida como la sustitución progresiva de soldados regulares por soldados profesionales, y iii) construcción de las infraestructuras y las instalaciones necesarias para el entrenamiento de los soldados (sobre todo, de los profesionales). En cuanto al papel de Estados Unidos en este programa, el 80% de los 4.600 millones de dólares de ayuda exterior que recibió Colombia de este país entre los años 2000 y 2006 (Isacson, 2006) se invirtió en la adquisición de armas, equipamiento y helicópteros (mayoritariamente fabricados en Estados Unidos), así como en contratos por medio de los cuales militares del Ejército estadounidense (especialmente de las Fuerzas Especiales) entrenaban a las recién creadas unidades de combate.

A lo largo de estas líneas, la transformación de las Fuerzas Militares en Colombia se ha presentado como la condición que ha hecho posible la «historia de éxito». Como veremos, la experiencia en una guerra irregular que combina

17. El primer grupo de instructores que asistieron, en marzo de 2000, a los cursos en el Fuerte Tolemaida a tal efecto estaba formado por 11 oficiales y 15 suboficiales. Además, 25 cabos segundos asistieron a la Escuela de Lanceros para trabajar como auxiliares de instrucción. Véase: <http://www.espro.mil.co/?idcategoria=412477#> [Fecha de consulta: 18.12.2018].

18. Véase: <http://www.espro.mil.co/?idcategoria=189706> [Fecha de consulta: 18.12.2018].

19. Saber puede definirse como un conocimiento técnico cuya autoridad deriva de la experiencia adquirida en un ámbito profesional específico.

guerra de guerrillas, tráfico de drogas y terrorismo se ha capitalizado como una *expertise* que el Ejército colombiano puede ofrecer a países inmersos que se enfrentan a retos análogos. En el próximo apartado, se exploran los efectos de la «historia de éxito» colombiana desde una perspectiva particular: la circulación de los saberes militares colombianos como referencia en la región y en todo el mundo.

La reorganización de la violencia en la construcción de una «nueva Colombia»

Para Juan Carlos Pinzón, exministro de Defensa (2011-2015), la centralidad de las Fuerzas Armadas en la narrativa del «éxito» (Felbab-Brown, 2009a y 2009b; DeShazo *et al.*, 2009; Villamizar, 2003; Davis *et al.*, 2012; Pinzón, 2015) está directamente relacionada con una combinación de profesionalización y experiencia, lo que da lugar a una *expertise* que podría ser tomada como referencia por los homólogos de las Fuerzas Armadas colombianas. En un artículo publicado en 2015 que lleva por título «Colombia Back from the Brink: From Failed State to Exporter of Security» («Colombia vuelve del borde del abismo: de Estado fallido a exportador de seguridad»), este autor argumenta que: «Debido al progreso ininterrumpido desde el cambio de siglo y a su aptitud y su experiencia excepcionales, las Fuerzas Armadas colombianas están en una buena posición para devenir en líderes regionales en entrenamiento y formación y participar activamente en misiones de consolidación de la paz internacional, ayuda humanitaria y asistencia ante catástrofes en todo el mundo. La experiencia exitosa de Colombia combatiendo grupos insurgentes, facilitadores ilícitos, organizaciones criminales transnacionales y organizaciones de narcotráfico, la capacita y cualifica excepcionalmente para ayudar a otros países que hoy en día, o alguna vez, pueden enfrentarse a retos similares. Durante los últimos cinco años, las Fuerzas Armadas colombianas han entrenado a más de 24.000 policías y militares de más de 60 países, lo que hace de Colombia un socio consistente en materia de seguridad para América Central, el Caribe y otros países aliados» (Pinzón, 2015: 8). Como subraya Pinzón, la experiencia de Colombia se ha tomado como algo de lo que aprender, lo que ha dado lugar a su circulación a lo largo de América Latina y de otros países del mundo. Entre 2009 y 2013, el Ejército y la Policía Nacional de Colombia entrenaron a 10.310 profesionales de México, 3.026 de Panamá, 2.609 de Honduras, 1.732 de Guatemala,

1.132 de Ecuador, 510 de Perú, 465 de El Salvador y 377 de Costa Rica (Tickner, 2014: 3).

En concreto, la ESPRO, uno de los edificios principales del proceso de profesionalización de las Fuerzas Militares que se aceleró en el marco del Plan Colombia, ha acogido cursos internacionales breves sobre «operaciones militares tácticas contra las organizaciones ilegales»²⁰ en las áreas siguientes: unidades de élite, unidades móviles, unidades de explosivos, demoliciones y desactivación de minas. En este sentido, la ESPRO transmite no solo la especialización muy ramificada que llegó a caracterizar al Ejército colombiano, sino también la «profesionalización» –en el sentido específico del «soldado experto»– de otros ejércitos de América Latina. La ESPRO es la única escuela de su género de América del Sur y ya ha recibido a alumnos de Brasil, Chile, China, Israel, Paraguay, Perú, Reino Unido y hasta de Estados Unidos²¹. Además, en abril de 2013, la Escuela de Lanceros, una de las nueve academias de entrenamiento del Fuerte Tolemaida, finalizó la edición número 367 de su curso, con lo que se ha capacitado al personal militar de Colombia y

El hecho de que el Fuerte Tolemaida sea la sede de un número creciente de cursos para soldados extranjeros es una muestra de que la afirmación del «éxito» en Colombia es posible en parte porque está inmerso en una serie de condiciones materiales.

también a 582 «alumnos internacionales» de 19 países (entre otros, Brasil, Canadá, Ecuador, El Salvador, Francia, Perú y Estados Unidos)²². El hecho de que el Fuerte Tolemaida sea la sede de un número creciente de cursos para soldados extranjeros es una muestra de que la afirmación del «éxito» en Colombia es posible en parte porque está inmerso en una serie de condiciones materiales. De hecho, el fuerte ha recibido cuantiosas inversiones en el contexto del Plan Colombia, con el objetivo de mejorar su infraestructura para transformarlo en un centro de excelencia para el entrenamiento militar. Siguiendo una lógica similar, se considera que el equipamiento y los recursos económicos invertidos en la profesionalización de las Fuerzas Armadas colombianas son una condición imprescindible para ganar ventaja militar en comparación con las guerrillas (Villamizar, 2003; Rojas, 2006; Rangel, 2008), como se ha visto en el apartado anterior.

20. Véase: <http://www.espro.mil.co/?idcategoria=189706> [Fecha de consulta: 18.12.2018].

21. Véase: <http://www.espro.mil.co/?idcategoria=189706> [Fecha de consulta: 18.12.2018].

22. Véase: <http://www.cenae.mil.co/?idcategoria=344179> [Fecha de consulta: 18.12.2018].

Curiosamente, por una parte, dicha profesionalización se considera la clave del éxito del que derivan la estabilidad y el desarrollo. Por la otra, qué hacer con los militares es una pregunta que se plantea repetidamente en los debates sobre la Colombia *posconflicto* (Ruiz, 2014; Velásquez, 2015). Si se espera que la violencia esté bajo control en un contexto de paz, la participación histórica de las Fuerzas Militares en operaciones domésticas (Atehortúa *et al.*, 1994; Pizarro, 1987ab y 1988; Vargas, 2012) se incorpora a los debates *posconflicto* como un problema: ¿qué función podría atribuirse a las Fuerzas Militares en una Colombia *pacífica*? (Vargas, 2003; Ciro y Correa, 2014; Velásquez, 2015). Estas discusiones trataban al mismo tiempo de las funciones de la Policía Nacional en el contexto *posconflicto*, que adquiriría una posición privilegiada como cara visible de una Colombia más *pacífica* (Castro, 2004; Car-

Si se espera que la violencia esté bajo control en un contexto de paz, la participación histórica de las Fuerzas Militares en operaciones domésticas se incorpora a los debates *posconflicto* como un problema: ¿qué función podría atribuirse a las Fuerzas Militares en una Colombia *pacífica*?

vajal-Carvajal, 2004; Manrique, 2013; Velásquez, 2015). En efecto, la narrativa *posconflicto* se ha constituido a través de un discurso sobre la necesidad de *humanizar* a la Policía y a las Fuerzas Militares de Colombia. Más que procesos de erradicación de la violencia del panorama social, estas reivindicaciones de *humanización* coexisten con

la movilización de un régimen rearticulado de criterios de organización de la violencia. Se identifican tres grandes ejes en los que tiene lugar esta reorganización.

El primero está relacionado con la incorporación de profesionales de las Fuerzas Armadas en el entramado institucional del *posconflicto*. Un ejemplo paradigmático es la nominación del general Óscar Naranjo Trujillo, exjefe de la Policía Nacional (2007-2012), como Alto Consejero para el *Posconflicto*, los Derechos Humanos y la Seguridad de Colombia (Decreto n.º 1649/2014) en septiembre de 2014. En su calidad de alto consejero, el general Naranjo era responsable, entre otras funciones, de coordinar con el Ministerio de Defensa los asuntos relativos a la seguridad ciudadana (art. 25.9). En marzo de 2017, Naranjo fue nombrado vicepresidente de Colombia y se le encomendó la tarea de ayudar a implementar los acuerdos de paz con las FARC-EP, firmados en 2016. Por su formación adquirida en la Agencia Antidrogas de los Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés) sobre operaciones antinarcóticos, en el Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre antiterrorismo y en la Oficina Federal de Investigación (FBI, por sus siglas en inglés) sobre prevención de delitos, ha sido jefe del grupo de contrainteligencia de la Divi-

sión de Información de la Dirección Central de Policía Judicial e Inteligencia (DIJIN)²³, considerada una pieza clave en la operación que dio lugar, en 1993, a la ejecución de Pablo Escobar. Cuando la DIJIN pasó a ser una dirección específica de la Policía Nacional, en 1995, denominada Dirección de Inteligencia²⁴, Naranjo fue trasladado y continuó trabajando en operaciones de contrainteligencia.

Es importante señalar que Naranjo es ahora ampliamente conocido como experto en seguridad ciudadana. Además, ha sido portavoz del Gobierno colombiano en ese asunto, participando en dos ocasiones en el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) para América Latina (en 2013 y en 2015, en Perú y en México, respectivamente), con motivo de lo cual abordó el tema de la renovación de la política pública para asegurar la «seguridad ciudadana»²⁵. En la primera ocasión, asistió al WEF como director del Instituto Latinoamericano de Ciudadanía en el Tecnológico de Monterrey (México), sin olvidar los otros dos cargos que ostentaba en aquel momento: asesor de la Presidencia mexicana en asuntos de seguridad y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En este sentido, más allá de una historia personal, Naranjo conjuga, por una parte, una trayectoria que es el resultado de la combinación de experiencia profesional sobre inteligencia, y técnicas antinarcóticos y antiterrorismo y, por la otra, la movilización de la seguridad ciudadana como palabra clave para concebir las posibilidades de política pública en el contexto de posconflicto. La elección del general Óscar Naranjo como ministro consejero para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad revela que la Policía Nacional y, de manera más general, las Fuerzas Armadas han

23. Naranjo trabajó durante 36 años para la Policía Nacional colombiana, donde empezó como cadete y llegó a conseguir el grado de general. Entre 2007 y 2012, fue el director general de la Policía y anteriormente había recibido el Premio al Liderazgo Ejemplar de una de las revistas más importantes de Colombia, *Revista Semana*, así como el reconocimiento como una de las 500 personas más influyentes del mundo según *Foreign Policy*. Tras abandonar su cargo en la Policía, fundó y dirigió el Instituto Latinoamericano de Ciudadanía en Monterrey (México), donde trabajó como consejero del presidente de México en asuntos de seguridad. Por último, su currículo también incluye haber participado una vez como delegado plenipotenciario del Gobierno de Colombia en las negociaciones de paz en La Habana.

24. Las operaciones de inteligencia se realizaron bajo el paraguas de la DIJIN hasta 1995, año en el que el Decreto 4222/2006 creó una dirección dedicada especialmente a estas operaciones. Actualmente, la Policía Nacional colombiana tiene seis direcciones operacionales. Véase: http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_tipo_Operativas [Fecha de consulta: 18.12.2018] y Ministerio de Defensa Nacional (2006).

25. De hecho, en 2003 Naranjo protagonizó una sesión completa, titulada «An insight, An idea with Óscar Naranjo» («Una percepción, una idea con Óscar Naranjo»). El vídeo está disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=vZAJekAXjKc> [Fecha de consulta: 18.12.2018].

sido representadas –y se han representado a sí mismas– como las protagonistas del principio de una *nueva* historia, en la que el país no es un referente solo por lo que respecta a problemas del mundo, sino que también puede ser un referente en soluciones a problemas de seguridad, así como en historias inspiradoras sobre la resurrección de Colombia desde el borde del abismo (DeShazo *et al.*, 2007).

El segundo eje está relacionado a la reivindicación sobre la necesidad de *humanizar* a la fuerza policial, lo que solo se concibe por medio de una distinción entre zonas donde la *humanización* de la Policía Nacional de Colombia se considera posible y otras donde se la tiene por impensable. Concretamente, en marzo de 2011, el Ministerio de Defensa emitió las directrices para la implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC), que daba prioridad a 5 distritos especiales y a 10 municipios de los 1.122 municipios de Colombia. El horizonte de la implementación de esta versión colombiana de policía comunitaria se limita a los vecindarios con bajos índices de criminalidad, los cuales fueron agrupados en cuadrantes. En cada una de estas áreas hay una unidad de policía dedicada especialmente a forjar una relación de confianza con la población local e identificar problemas de seguridad específicos en dicho cuadrante. El proceso de implementación fue respaldado por una doctrina policial especializada en seguridad ciudadana publicada en mayo de 2010 (Policía Nacional de Colombia, 2010). En contraste, las llamadas «zonas críticas» (*hot spots*), caracterizadas por sus altos índices de criminalidad, quedaron al margen de dicho proceso de implementación, con el argumento de que primero se necesita una estrategia de tolerancia cero para que la situación se estabilice y entonces sea posible la incorporación de dicha área en un cuadrante.

El tercer eje en el cual coexisten la violencia y el discurso *posconflicto* es la circulación de la *expertise* de los militares colombianos como referente para países que se enfrentan a problemas de seguridad entendidos como semejantes a los que supuestamente superó Colombia. En efecto, trazando una analogía entre las guerrillas colombianas y entidades como la organización Estado Islámico de Irak y Siria (EI) y Al Qaeda (Kelly, 2015) o, de manera más general, la llamada «delincuencia organizada transnacional» (UNCTAD, 2004), los ejércitos colombiano y estadounidense han afirmado que la *expertise* del primero en materia de guerra irregular y protección de la infraestructura (Ximénez de Sandoval, 2013) puede aplicarse a países como Paraguay (Pelcastre, 2014), Perú y Argentina (Isacson, 2013). Además, la «historia de éxito» reproducida con insistencia por oficiales civiles y militares en los Estados Unidos (Kelly, 2015; The White House, 2012) y Colombia (Ximénez de Sandoval, 2013) ha alimentado la idea de usar a soldados profesionales colombianos en operaciones de construcción de la paz y en operaciones antinarcoóticos y antiterroristas en países del África Occidental, de América Central y de América del Sur. Según el exministro de

Defensa, Juan Carlos Pinzón, las Fuerzas Armadas colombianas han capacitado y entrenado a más de 13.000 policías y militares entre 2005 y 2013²⁶.

Estos flujos dibujan un panorama que refuerza la distinción entre el pasado y el futuro en términos de saberes militares. En esta dinámica, el hecho de que Colombia opere como una suerte de centro neurálgico para el entrenamiento militar en el contexto actual solo es posible bajo el supuesto de que ha superado los problemas que durante tantos años han estigmatizado el país. Las fuerzas militares entrenadas por sus homólogos colombianos representan, en este sentido, el pasado de Colombia –y las reglas de la violencia que son consideradas parte de este pasado–. Esta racionalidad no es en absoluto un asunto menor en este artículo: de hecho, constituye el quid de los esfuerzos por la reestructuración del Ejército colombiano que está teniendo lugar actualmente: la creación del Ejército del Futuro. Este proceso presenta dos características principales que son relevantes para los objetivos de este análisis. En primer lugar, la Doctrina Damasco, que surge de la reforma en el Ejército en el contexto *posconflicto* y pretende incorporar un enfoque de *seguridad humana* fortaleciendo la rama llamada de «Asuntos Civiles» del Ejército de Colombia. En segundo lugar, este proceso se desarrolla bajo el asesoramiento de las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), teniendo en cuenta tres grandes experiencias en Europa: Reino Unido, Italia y España. Resulta evidente que estos casos tienen algo en común: son experiencias emblemáticas de pacificación en Europa –contra el Ejército Republicano Irlandés (IRA), las mafias, y País Vasco y Libertad (ETA, por sus siglas en euskera)–. Aunque pueda parecer contra-intuitivo, el Ejército del Futuro renueva el pasado, transformándolo en una combinación de seguridad humana con... pacificación.

Consideraciones finales

Desde finales de la década de 2000, Colombia ha dejado de circular en el mundo como «país problemático» para hacerlo como país que aporta «soluciones» a otros. La idea de una transición que otorga este estatus del que Colombia ha empezado a disfrutar hace poco tiempo puede plantearse concretamente como la transición de un conflicto problemático a un posconflicto exitoso. Considerando que tanto los análisis que apuntan a un escenario posconflicto como

26. Véase: <http://securityassistance.org/blog/and-without-us-aid-colombias-training-other-security-forces-increases> [Fecha de consulta: 18.12.2018].

los que se resisten a dicha afirmación operan bajo la lógica de presencia/ausencia de violencia, se ha propuesto aquí pensar el discurso *posconflicto* en términos de la transformación de las reglas a través de las cuales se transmite la violencia y las condiciones que lo permiten.

Este esfuerzo analítico se ha expuesto en dos partes principales. En primer lugar, se han explorado los grandes ejes a través de los cuales el Plan Colombia ha sido clave en la aceleración y la profundización del programa de profesionalización de los militares colombianos cuyos elementos principales ya eran visibles en la segunda mitad del siglo xx. El objetivo principal en esta parte era identificar el centro de gravedad de los programas de entrenamiento y las ramificaciones institucionales característicos de la profesionalización de los militares que ocupa un lugar central en la «historia de éxito» colombiana. A continuación, se ha pasado

La afirmación de una Colombia *posconflicto* sustenta los flujos internacionales cada vez mayores de profesionales militares y policías que buscan mejorar su propia *expertise* a la luz de la experiencia colombiana; esta circulación de profesionales autoriza y refuerza el discurso de una Colombia *posconflicto* exitosa.

a explorar cómo dichos ejes son re-articulados en el contexto *posconflicto*. En este segundo momento, se ha tratado de lanzar luz sobre cómo estos programas de entrenamiento y las ramificaciones institucionales derivados de los recursos humanos y económicos canalizados a través del Plan Colombia corresponden a los ejes mismos a través de los cuales los militares colombianos son tomados

como punto de referencia por sus homólogos de la región y de todo el mundo. En este sentido, se ha argumentado que, lejos de erradicar la violencia del panorama social colombiano, el discurso *posconflicto* re-articula los términos bajo los cuales las reivindicaciones de *humanización* de las fuerzas públicas coexisten con las afirmaciones sobre la necesidad de usar la violencia.

El análisis que se ha presentado aquí abre la puerta a futuras preguntas de investigación. Teniendo en cuenta la centralidad de Estados Unidos en la profesionalización de los militares colombianos desde la segunda mitad del siglo xx —especialmente, a partir de finales de los 2000, en lo que respecta a la «historia de éxito»—, tiene una importancia crucial explorar cómo el papel de Estados Unidos se ha transformado en este proceso de rearticulación del uso de la violencia en Colombia. Si, por un lado, el reposicionamiento de Colombia como una especie de centro neurálgico de difusión de saberes militares y policiales puede llevarnos a un análisis que haga hincapié en la cooperación Sur-Sur por la seguridad, debemos prestar atención a una provocación que me lanzaron un día en un debate: «para cada flujo de cooperación Sur-Sur, hay un país en el Norte que lo financia».

Referencias bibliográficas

- Atehortúa Cruz, Adolfo León y Vélez Ramírez, Humberto. *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia*. Cali: TM, 1994.
- Bonilla, Adrián. «Vulnerabilidad internacional y fragilidad doméstica: la crisis andina en perspectiva regional». *Nueva Sociedad*, n.º 173 (junio de 2001), p. 50-64.
- Cárdenas, Mauricio y Casas-Zamora, Kevin. «The “Colombianization” of Mexico». *Brookings Institution*, (21 de septiembre de 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2018] <https://www.brookings.edu/opinions/the-colombianization-of-mexico/>
- Carvajal Carvajal, Ciro. «La Policía Nacional en el postconflicto». *Revista Criminalidad*, vol. 47, (2004), p. 38-48.
- Casallas Ruiz, Jaime Alberto. Cooperación Técnico Militar del Ejército Colombiano al Ejército de Honduras. Trabajo final del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2018] <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/7842>
- Castro Castro, Jorge Daniel. «Presentación». *Revista Criminalidad*, vol. 47, (2004), p. 7-8.
- Ciro Gómez, Andrés Rolando y Correa Henao, Magdalena. «Construcción de escenarios futuros». *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 12, n.º 13 (2014), p. 19-88.
- Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos. «Falsos positivos» en Colombia y el papel de la asistencia militar de Estados Unidos, 2000-2010. Bogotá: Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, 2014.
- Davis, Kevin E.; Kingsbury, Benedict y Merry, Sally Engle. «Introduction: Global Governance by Indicators». En: Davis, Kevin E.; Fisher, Angelina; Kingsbury, Benedict y Merry, Sally Engle (eds.). *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*. Oxford: Oxford University, 2012, p. 3-28.
- DeShazo, Peter; Primiani, Tanya y McLean, Phillip. *Back from the Brink. Evaluating Progress in Colombia, 1999-2007*. Washington, D.C.: CIS, 2007.
- DeShazo, Peter; Mendelson, Johanna y McLean, Phillip. *Countering threats to security and Stability in a Failing State. Lessons from Colombia*. Washington, D.C.: CIS, 2009.
- Ejército Nacional de Colombia. «Historia de la creación Brigada Especial contra el Narcotráfico». *BRCNA*, (1 de enero de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=189542>

- Felbab-Brown, Vanda. «Narco-belligerents Across the Globe: Lessons from Colombia for Afghanistan?». *Real Instituto Elcano Working Paper*, n.º 55/2009 (2009a) (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/da0e7a80401cec18ab82eb1ecbd00d37/WP55-2009_Felbab-Brown_Narco-belligerents_Lessons_Colombia_Afghanistan.pdf?MOD=AJPERES
- Felbab-Brown, Vanda. «The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia». *Policy Paper* (Foreign Policy at Brookings), n.º 12 (2009b) (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/03_mexico_drug_market_felbabbrown.pdf
- Felbab-Brown, Vanda. «Lessons from Colombia for Mexico? Caveat Emptor». *ReVista*, (2012) (en línea) <https://revista.drclas.harvard.edu/book/lessons-colombia-mexico>
- Feldmann, Andreas E. «Measuring the Colombian “Success” Story». *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, n.º 3 (2012), p. 739-752.
- Kelly, John F. «Colombia’s resolve merits support». *Miami Herald*, (3 de mayo de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] <http://www.miamiherald.com/opinion/op-ed/article20047503.html>
- Foucault, Michel. «The Order of Discourse». En: Young, Robert (ed.). *Untying the text: A Post-Structuralist Reader*. Boston y Londres: Routledge, 1981 [1971].
- Foucault, Michel. «Polemics, Politics, and Problematizations: an interview with Michel Foucault». En: Rabinow, Paul. *The Foucault Reader*. New York: Vintage, 2010 [1984], p. 381-390.
- Human Rights Watch. *Colombia’s Killer Networks: The Military-Paramilitary Partnership and the United States*. Nueva York: HRW, 1996 (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] <https://www.hrw.org/legacy/reports/1996/killer-toc.htm>
- Isacson, Adam. «Plan Colombia – six years later: report of a CIP staff visit to Putumayo and Medellín, Colombia». *International Policy Report*, Center for International Policy (noviembre de 2006).
- Isacson, Adam. *Don’t call it a model. On Plan Colombia’s tenth anniversary, claims of «success» don’t stand up to scrutiny*. Washington, D.C.: WOLA, 2010.
- Lozano, Pilar. «El Ejército colombiano recupera una ciudad ocupada». *El País*, (5 de noviembre de 1998) (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] http://elpais.com/diario/1998/11/05/internacional/910220416_850215.html
- Manrique Zuluaga, Viviana. «¿Cómo debe responder la Policía a un posconflicto?». *Revista Semana*, (23 de mayo de 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] <http://www.semana.com/opinion/articulo/despues-la-habana-como-debe-responder-policia-posconflicto/344167-3>

- Montenegro Rinco, Luis Enrique y Durán Estupiñán, Paola Andrea. «Lucha contra el narcotráfico: transferencia de una experiencia». *Revista Criminalidad*, vol. 50, n.º (2008), p. 57-70 (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/RevistaCriminalidadco.pdf>
- Pelcastre, Julieta. «Ejército colombiano entrena a soldados paraguayos para luchar contra el terrorismo y el narcotráfico». *Diálogo. Revista Militar Digital*, (26 de agosto de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] <https://dialogo-americas.com/es/articles/ejercito-colombiano-entrena-soldados-paraguayos-para-luchar-contra-el-terrorismo-y-el-narcotrafico>
- Pinzón, Juan Carlos. «Colombia Back from the Brink: From Failed State to Exporter of Security». *PRISM*, vol. 5, n.º 4 (2015), p. 2-9.
- Pizarro Leongómez, Eduardo. «La Profesionalización Militar en Colombia (1907-1944)». *Análisis Político*, n.º 1 (1987a), p. 20-39.
- Pizarro Leongómez, Eduardo. «La Profesionalización Militar en Colombia (II): El Periodo de La Violencia». *Análisis Político*, n.º 2 (1987b), p. 7-21.
- Pizarro Leongómez, Eduardo. «La profesionalización militar en Colombia (III): los regímenes militares (1953-1958)». *Análisis Político*, n.º 3 (1988), p. 6-30.
- Policía Nacional de Colombia. *Estrategia institucional para la seguridad ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC)*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia, Oficina de Planeación, 2010.
- Presidencia de la República de Colombia. «Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la presentación de la segunda edición del libro “100 Colombianos”». *Presidencia de la República de Colombia*, (31 de enero de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Enero/Paginas/20140131_03-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-presentacion-de-la-segunda-edicion-del-libro-100Colombianos.aspx
- Rangel, Alfredo. «El Desastre del Caquetá». *El Tiempo*, (8 de marzo de 1998) (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-745942>
- Rangel-Suárez, Alfredo. «Colombia: perspectivas de paz y seguridad». *Revista Criminalidad*, vol. 50, n.º 1 (2008), p. 417-431.
- Revista Semana. «El síndrome de Jacobo». *Semana*, (7 de diciembre de 1998) (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-sindrome-de-jacobo/37900-3>
- Rodríguez Hernández, Saúl Mauricio. *La influencia de los Estados Unidos en el Ejército colombiano, 1951-1959*. Medellín: La Carreta, 2006.
- Rojas, Diana Marcela. «Estados Unidos y la guerra en Colombia». En: Gutiérrez Sanín, Francisco; Wills, María Emma y Sánchez Gómez, Gonzalo (coords.). *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma, 2006, p. 37-69.

- Ronderos, María Teresa. *Guerras Recicladadas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*. Bogotá: Aguilar, 2014.
- Ruiz Barrera, Jaime. «Nuestras Fuerzas Armadas en el postconflicto». *Revista Semana*, (2 de marzo de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] <http://www.semana.com/opinion/articulo/fuerzas-armadas-en-el-postconflicto-opinion-del-general-r-jaime-ruiz/385666-3>
- The White House. «Remarks of President Obama and President Santos of Colombia in Joint Press Conference». *The White House, President Barak Obama*, Cartagena, Colombia, (15 de abril de 2012) (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/15/remarks-president-obama-and-president-santos-colombia-joint-press-confer>
- Tickner, Arlene B. *Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy*. Washington, D.C.: WOLA, 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] <https://www.wola.org/files/140318ti.pdf>
- UNCTAD-United Nations Conference on Trade and Development. *World Investment Report 2014*. Ginebra: UNCTAD, 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_overview_en.pdf
- Vargas Velásquez, Alejo. «Los militares en el Postconflicto». *El Tiempo*, (9 de enero de 2003) (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] <http://www.el-tiempo.com/archivo/documento/MAM-968820>
- Vargas Velásquez, Alejo. *Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. Medellín: La Carreta, 2012.
- Vargas Velásquez, Alejo. «The profile of the Colombian Armed Forces: A Result of the Struggle against Guerrillas, Drug Trafficking and Terrorism». En: Mares, David E. y Martínez, Rafael (eds.). *Debating Civil-Military Relations in Latin America*. Brighton: Sussex Academic Press, 2014, p. 130-154.
- Velásquez, Carlos Alfonso. «La fuerza pública que requiere el postconflicto». *Fundación Ideas para la Paz Working Papers*, n.º 13 (2015).
- Viana, Manuela Trindade. *Preparing for War, Preparing for Peace: The Colombian Success Story and The Transformation of the Military Professional*. Tesis de doctorado en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2017.
- Villamizar, Andrés. *Fuerzas Militares para la guerra: La agenda pendiente de la reforma militar*. Bogotá: Fundación Seguridad & Democracia, 2003.
- Ximénez de Sandoval, Pablo. «En Colombia se puede hablar de paz gracias al sacrificio del Ejército». *El País*, (30 de junio de 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2018] http://internacional.elpais.com/internacional/2013/06/30/actualidad/1372613129_443772.html

Construir paz en Colombia: reforma del sector de seguridad y violencia directa no política

Peacebuilding in Colombia: security sector reform and non-political direct violence

Rafael Grasa

Profesor titular de Relaciones Internacionales, coordinador del Máster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo, Universitat Autònoma de Barcelona. rafael.grasa@uab.cat

Cómo citar este artículo: Grasa, Rafael. «Construir paz en Colombia: reforma del sector de seguridad y violencia directa no política». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 121 (abril de 2019). DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.157

Resumen: Este artículo se centra en la oportunidad que se abre, a corto y medio plazo, para una Colombia miembro de la OCDE y asociada a la OTAN de enfrentar –pese a que nada explícito figura en el Acuerdo de Paz (o Acuerdo Final)– los retos de la transición en materia de seguridad pública. Para ello, habrá que resolver una anomalía: la llamada «dualidad Lleras Camargo», que ha facilitado una excesiva autonomía decisional de la fuerza pública, un escaso control parlamentario y una insuficiente conducción política de la defensa. El texto se divide en un apartado contextual y de a priori, otro analítico centrado en aclaraciones conceptuales y lecciones prácticas en clave comparada, y una sección final dedicada a la especificidad colombiana y a la presentación de una propuesta de abordar ocho grandes retos: tres generales, dos centrados en la seguridad externa y tres en la interna.

Palabras clave: Colombia, proceso de paz, transición, seguridad, fuerza pública, violencia directa no política

Abstract: This paper focuses on the opportunity, in the short and medium term, for a Colombia that is an OECD member and NATO partner to face the challenges of the public security transition, despite no explicit mention of it appearing in the Peace Agreement (or Final Agreement). To do this, an anomaly will have to be overcome: the so-called “Lleras Camargo duality”, which has facilitated excessive decisional autonomy of the security forces, scant parliamentary control and insufficient political leadership of defence. The paper is divided into contextual and a priori section, with another analytical section focussing on conceptual clarifications and practical lessons of a comparative nature. The final part is dedicated to Colombia's particularities and the presentation of a proposal for addressing eight major challenges: three general, two focused on external security, and three on internal security.

Key words: Colombia, peace process, transition, security, security forces, non-political direct violence

Este artículo se escribió¹ en un momento en el que Colombia, usando la distinción sobre tiempos históricos de Braudel (1979), se encontraba en una encrucijada en la que confluían retos a corto, medio y largo plazo. El creador de la Escuela historiográfica de los Annales distinguió tres niveles de tiempo histórico²: la larga duración o nivel de las estructuras (de gran estabilidad y escaso cambio); la coyuntura (estadio intermedio, donde el cambio es perceptible), y el acontecimiento o tiempo corto (la «espuma» de la historia), con cambio constante y visible pero poco significativo. Braudel propuso prestar poco interés a los acontecimientos y centrarse en la coyuntura y, sobre todo, en la larga duración. Y eso es justamente lo que se sugiere aquí: ahora en Colombia se presentan retos de corto plazo, vinculados a cambios inmediatos en el Legislativo y el Ejecutivo; así como retos de tiempo medio o coyuntura vinculados a diversos procesos

En Colombia se presentan retos de corto plazo y de tiempo medio o coyuntura vinculados a diversos procesos de transición en buena medida posibilitados, como oportunidad, por el Acuerdo de Paz.

de transición en buena medida posibilitados, como oportunidad, por el Acuerdo de Paz de La Habana/ Teatro Colón entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) (de noviembre de

2016), que permiten vislumbrar cambios en el largo plazo. Lo significativo, por lo tanto, son los retos a medio y largo plazo, que afectan a diversas dimensiones, de los cuales se analizarán los que tienen que ver con la seguridad.

La agenda a corto plazo está marcada por el final del segundo mandato del presidente Santos, los cambios en la Presidencia y el Ejecutivo, la instalación de una nueva Administración, así como la elaboración de las agendas del Gobierno y del Legislativo y su interrelación. Adicionalmente, en los meses finales de la Presidencia de Santos y los primeros meses de la de Iván Duque se han tomado decisiones con impacto en temas de seguridad a corto y medio plazo. Entre

-
1. El texto se concluyó el 28 de mayo de 2018, ya conocidos los resultados electorales de la primera vuelta presidencial, que enfrentaba en la segunda y definitiva a Iván Duque y Gustavo Petro. Entre ese momento y los pequeños ajustes realizados a mediados de diciembre de 2018, el candidato Duque ganó la segunda vuelta, asumió su cargo de presidente en agosto y ha gobernado durante cinco meses. En temas de seguridad, aunque no ha anunciado nada parecido a una reforma del sector de seguridad, inició dos campañas operativas contra grupos ilegales, acordó incrementar el gasto de defensa en el presupuesto de 2019 y ha cambiado total y recientemente la cúpula de las Fuerzas Militares y de la Policía.
 2. Conviene recordar que, pese a ciertos errores habituales, la noción de tiempos históricos de Braudel nada tiene que ver con las teorías de ciclos, de Toynbee o de Kondratieff, y las polémicas académicas que las mismas han generado.

estas, el ingreso de Colombia –a finales de mayo de 2018– en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como socio global³, en principio renunciando a participar en misiones militares, y la manera de proseguir con la implementación de los acuerdos de paz ya citados, que precisan de ajustes en los tiempos y «negociación» cotidiana de múltiples detalles irresueltos de los 578 compromisos presentes en el texto. Por otro lado, en la región se han producido fenómenos que pueden impactar en la coyuntura: el riesgo de una nueva militarización de la política –como muestra la victoria en Brasil de Jair Bolsonaro, militar en la reserva– y otros fenómenos vinculados a la seguridad ciudadana y las opciones de «mano dura» (Kyle y Reiter, 2018; Pion-Berlin y Carreras, 2017; Mugah y Aguirre, 2018), un tema, empero, que se dejará de lado en este texto.

A medio y largo plazo, la agenda de seguridad y las posibilidades de transición en el sector de seguridad están y estarán dominadas por dos temas entrelazados. En primer lugar, el tránsito progresivo de «hacer las paces» (acordar un cese de las hostilidades con vocación duradera) a «construir la paz», es decir, centrarse en evitar la reaparición de la violencia directa de y con el grupo insurgente y en minimizar el riesgo de violencia directa cuando aparezcan nuevos conflictos sociales o continúen los existentes. Ese tránsito, que se da entre los tres y cuatro años posteriores a hacer las paces, permite abrir una ventana de oportunidad para resolver el principal problema de la sociedad colombiana desde la Guerra de los Mil Días (1899-1902): la reproducción intergeneracional de la violencia política. En segundo lugar, habrá que acometer la transformación del sector de seguridad y de las fuerzas públicas y acabar con la «dualidad Lleras Camargo» (Grasa, 2016): la excesiva autonomía de las Fuerzas Armadas y de la Policía, superior a la habitual incluso en el contexto latinoamericano. Ello supone hacer frente a los retos de seguridad y de violencia directa no política, cruciales para el presente y el futuro, dado que desde hace algunos años más del 80% de los homicidios en Colombia carecen de relación directa con los conflictos armados internos.

3. La noticia formal del ingreso se produjo un par de días antes de las elecciones. Posteriormente (*El Tiempo*, 28 de mayo), se precisó que se formalizaría la última semana de mayo, que se ingresaría como «socio global», sin participar en operaciones militares de la organización, y que con ello se busca «trabajar para la construcción de la integridad de las fuerzas militares». Colombia es el primer país de América Latina que entra en dicha asociación, creada al final de la Guerra Fría, de la que formaban ya parte países como Afganistán, Australia, Corea del Sur, Irak, Japón, Mongolia, Nueva Zelanda y Pakistán.

El análisis de los retos de la gestión de la violencia directa y de la transformación del sector de seguridad se inserta en esa encrucijada de tiempos históricos cortos/medios y largos, es decir, en la próxima década y el horizonte 2030⁴. En este artículo se parte de dos supuestos o constricciones: por un lado, la mencionada «dualidad Lleras Camargo», iniciada en los años cincuenta del siglo pasado, irresuelta en la Constitución de 1991 y reforzada por la centralidad de la fuerza pública en la lucha contra las FARC-EP desde el período presidencial de Pastrana; por el otro, la carencia en el Acuerdo de Paz –a diferencia de otros procesos– de provisiones explícitas en materia de seguridad, fuera de lo relativo al fin de las hostilidades, desarme, desmovilización y reintegración (DDR), las garantías de seguridad para los desmovilizados y su entorno, el papel de las fuerzas de seguridad pública y del contingente internacional en todo ello, así como

La transición en materia de seguridad pública deberá afrontar problemas derivados del fin del conflicto armado y de los aún vigentes surgidos de la autonomía excesiva del sector militar.

los compromisos generales para neutralizar a fuerzas paramilitares y bandas criminales.

Lo relativo a la implementación de las provisiones antes mencionadas ha sido objeto de análisis de di-

ferentes informes, a petición de las partes (como el elaborado por el Kroc Institute for International Peace Studies, 2018), de organizaciones de la sociedad civil (Fundación Paz y Reconciliación, 2018) y también de otras instancias oficiales (Consejería Presidencial de Seguridad, 2018). De ahí que se omitan para poner el foco justamente en lo que no ha sido negociado y ha sido explícitamente excluido: la reforma del sector de seguridad, ya sea pública (esfera militar y policial) o privada (pendiente de una estructura normativa adecuada a los tiempos). Así, el análisis se centra en lo que deberían ser las reglas y la hoja de ruta para una transición de seguridad pausada, puesto que siguen persistiendo incógnitas y un proceso de negociación (suspendido, pero no finiquitado aún) con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Como se ha señalado, la transición en materia de seguridad pública deberá afrontar problemas derivados del fin del conflicto armado con las FARC-EP y de los aún vigentes surgidos de la autonomía excesiva del sector militar y de la mezcla de tareas entre la Policía y las fuerzas militares.

4. Véase más adelante la explicación del Plan Estratégico Militar 2030.

El punto de partida: aclaraciones contextuales y *a priori*

Nos encontramos a medio camino entre la segunda y la tercera fase de la implementación del Acuerdo de Paz y el énfasis diferenciado en la construcción de paz, lo que aconseja abordar algunas aclaraciones y *a priori* o asunciones que se dan por descontados.

Primero, aunque el Acuerdo no contiene provisiones explícitas sobre transición en materia de seguridad pública, el debate, y en parte el proceso de cambio, empezó ya durante las conversaciones de La Habana, retomando temas recurrentes, algunos ya presentes durante la elaboración de la Constitución de 1991. Eso sí, la transición ha empezado de manera fragmentaria, sin participación de todos los actores relevantes, sin reglas claras, con consensos mínimos y sin un modelo o modelos de referencia. Se superponen diversos debates no coordinados, en los que se mezclan intereses parciales, algunos corporativos. De facto, sectores del Ejecutivo, el Legislativo, la sociedad civil, la academia y los cuerpos de seguridad pública, así como de las empresas y los profesionales del sector de seguridad privada, ya se ocupan del tema. Y, en algún caso, se ha entrado de lleno en la ejecución de planes de cambio a 15-20 años vista, como sucede con el Ejército y su planificación para el año 2030. No obstante, el interés, al menos explícito, de los actores políticos (Legislativo y Ejecutivo) y de buena parte de la sociedad civil es escaso. Muestran mayor interés sectores académicos, la comunidad internacional, las fuerzas de seguridad pública y las FARC-EP, a través de iniciativas de diálogo, enmarcadas en debates sobre relaciones cívico-militares, un tema trascendental en América Latina (Pion-Berlin y Martínez, 2017). Por ejemplo, en el Comando Operativo para la Transformación del Ejército del Futuro (COTEF), con el apoyo de la Universidad Nacional de Colombia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), o en foros de debate auspiciados por *think tanks* como la Fundación Ideas para la Paz de Colombia, la Fundación Friedrich Ebert en Colombia o la Folke Bernadotte Akademie sueca. Dichas iniciativas buscan generar consensos mínimos, fijar posiciones y cartografiar disensos, además de fomentar un aprendizaje conceptual y relacional útil en el futuro.

Segundo, ese tipo de debates suelen ser habituales en el marco de los países de la OCDE y la OTAN, el horizonte futuro para Colombia tras su ingreso en ambas: la razón es que hablar de tales temas facilita la toma de decisiones, tras el análisis y la fijación de estrategias y ayuda a determinar qué tipo de transición en materia de seguridad pública debe acometerse. Ello porque, en clave comparada, las transiciones o reformas del sector de seguridad se dan en todos los países, sobre todo en tres supuestos: a) tras una dictadura o el fin de un conflicto armado interno; b) por cambios en la geopolítica o la geoconomía tras giros

importantes en el sistema internacional, y c) por acomodo a cambios paulatinos y constantes en los retos y amenazas de seguridad. Veamos dos casos europeos recientes: a) los documentos estratégicos elaborados a nivel estatal y europeo en los últimos 15 años y su insistencia en la importancia de esos asuntos frente a las cuasi inexistentes amenazas territoriales convencionales, y b) los documentos relacionados con el apoyo a la prevención integral de la violencia en regiones con las que la Unión Europea tiene arreglos de asociación. Por tanto, en países de la OCDE, como Colombia actualmente, el debate general sobre la transformación de la seguridad pública se focaliza en la centralidad de fenómenos de violencia directa intencionalmente política, como el terrorismo, y no política, como el crimen o la delincuencia organizada, que han adquirido una creciente capacidad para infligir daños en todas las dimensiones de la seguridad: militar, política,

La Colombia miembro de la OCDE debería abordar en cualquier caso, es decir, aun sin conflicto armado interno prolongado o sin ser el principal productor de hoja de coca del mundo, el debate sobre cómo afrontar los retos de gestión de esas formas de violencia directa.

societal, económica, medioambiental y cibernética. En todos los países, el diagnóstico es semejante: solo el 20% de las muertes y homicidios intencionales tienen que ver con violencia directa de naturaleza política (conflicto armado y terrorismo), el resto son formas diversas, con interconexiones causalmente complejas,

de violencia directa no política, retos que no se pueden resolver –según el consenso generalizado– con instrumentos de seguridad dura (militares).

Tercero, la Colombia miembro de la OCDE debería abordar en cualquier caso, es decir, aun sin conflicto armado interno prolongado o sin ser el principal productor de hoja de coca del mundo, el debate sobre cómo afrontar los retos de gestión de esas formas de violencia directa y sus principales impactos, a saber: en la seguridad física de la ciudadanía; en la provisión de los bienes colectivos de la seguridad y del bienestar; en la calidad de la democracia y del Estado de derecho, y en la protección integral de los derechos humanos básicos. De forma rotunda, la situación de construcción de paz en un contexto de posacuerdo añade nuevos temas a la agenda de transformación de la seguridad, que ya era *per se* un debate inevitable. Sea como fuere, vale la pena recordar que la Colombia del posacuerdo cumple, a la vez, los tres casos o criterios para enfrentar una transición del sector de seguridad antes mencionados.

Cuarto, una vez constatado que el contexto y la práctica comparada hacen imprescindible el debate, trataremos algunos *a priori* ineludibles para abordar dicha transición, derivados de los cambios en el contexto internacional de referencia y, en lo interno, de la doble interfaz de la política de defensa y de seguridad, por un lado, y de transición de la guerra a la «paz», por otro. Sintéticamente, esos *a*

prioris serían los siguientes. En primer lugar, en clave comparada, la constatación de que la transición y la reforma de la seguridad pública, en el caso de un país que pone fin a un conflicto armado interno mediante un acuerdo a implementar, forma parte inevitable de la construcción de paz, por lo que debe abordarse, figure o no explícitamente en el Acuerdo, en la década que sigue a la firma del mismo. En segundo lugar, que la temporalidad y la urgencia de los puntos a tratar es muy heterogénea. Los temas que exigen decisiones rápidas son pocos y, en el caso colombiano, vinculados al acantonamiento, al desarme, a la desmovilización y reintegración, a las garantías de seguridad de los desmovilizados y a cómo abordar los problemas de seguridad y de manejo de la violencia directa no política en las zonas rurales, donde el control territorial de las FARC-EP ha desaparecido tras su disolución –zonas con violencia directa endémica–; son municipios con alto riesgo o alta prioridad, es decir, zonas en que se producirá un ingreso/reingreso intensivo del Estado. En tercer lugar, un tema clave, simbólico, que estará presente desde el principio ya en la presente legislatura, es la separación nítida, incluyendo la adscripción ministerial, entre Policía y fuerzas militares, puesto que en ningún otro país de la OCDE la Policía está integrada, pese a su naturaleza civil, en el Ministerio de Defensa. En cuarto y último lugar, se consideran dos temas adicionales. Por un lado, la necesidad de asegurar la coherencia de las decisiones a tomar a medio plazo, en particular durante 2019; se trata de evitar que decisiones vinculadas a la urgencia de la implementación del Acuerdo, a la creciente presión de Estados Unidos para reducir el cultivo de hoja de coca, o a las derivadas del deterioro de la seguridad cotidiana en varias zonas del país, hipotequen las decisiones a tomar a medio plazo sobre el modelo futuro o compliquen mucho su concreción progresiva; por otro, se debe garantizar que reacomodos tácticos, logísticos y estratégicos de los cuerpos públicos de seguridad derivados de las urgencias comentadas, o lo relacionado con la incesante eliminación física de líderes sociales y defensores de derechos humanos, no hipotequen decisiones a tomar posteriormente.

Resulta por tanto necesario abordar en los próximos años la forma de eliminar la «dualidad Lleras Camargo» ya comentada, que se ha traducido en una subordinación al poder civil de las fuerzas de seguridad y a la vez en una gran autonomía de las mismas en la fijación de la naturaleza y organización de la Policía y de las fuerzas militares. Esa autonomía está hoy, en un contexto de posacuerdo y posconflicto armado interno, por encima de los estándares considerados pertinentes en un Estado pleno de derecho, sin excepcionalidad derivada de conflictos armados. En suma, el problema de fondo de la transición en materia de seguridad en Colombia es, a largo plazo, la insuficiente conducción política de los asuntos de defensa y la importante autonomía relativa de la fuerza pública, en particular de las fuerzas militares. Para ocuparnos de ello hay que establecer un marco analítico y conceptual y recordar algunas lecciones aprendidas en clave comparada.

El marco analítico: lecciones aprendidas en la reforma del sector y la gobernanza de la seguridad

Empezaremos clarificando expresiones parcialmente traslapadas: 1) sector de seguridad, que alude, en sentido incluyente, a todas las instituciones y cuerpos de seguridad y organizaciones vinculadas; 2) construcción de paz, es decir, el conjunto de actuaciones y actividades orientadas a minimizar el riesgo de recidiva de la violencia directa en los conflictos sociales cotidianos; 3) transición de la seguridad pública, o sea, el cambio de un modelo o modelos determinados, en un lapso de tiempo de duración media, a otro con rasgos cualitativamente diferentes, por motivaciones diversas; 4) gobernanza del sector de seguridad, expresión que alude a las estructuras, los procesos, los valores y las actitudes que conforman y explican las decisiones acerca de la provisión de seguridad interna y externa y la manera de implementarlas, y 5) reforma del sector de seguridad, un proceso encaminado a mejorar la gobernanza del sector de seguridad mediante la provisión de seguridad de forma eficaz y eficiente en condiciones de transparencia, supervisión y control democrático, bajo el poder civil. Los cinco conceptos están relacionados y todos afectan a un núcleo doctrinal que puede expresarse así: en todos los países OCDE y en todos los países latinoamericanos existe sector de seguridad y procesos de transición, de diferente alcance y motivación, que afectan a la gobernanza y –en algunos– a la reforma de dicho sector.

Lo específico del caso colombiano, en lo que respecta a la agenda de retos a resolver, es la autonomía relativa del sector militar sobre el poder civil y la recurrente reproducción intergeneracional de la violencia política, pero también los retos y oportunidades que ofrece el proceso de construcción de paz en curso para abordarlos. En este caso, la transición en materia de seguridad debe orientarse a mejorar la gobernanza democrática, es decir, la supremacía civil sobre los asuntos militares y de seguridad (sin autonomía decisional sobre lo importante, aunque sí en cuestiones operativas); el control efectivo y con rendición de cuentas civil-democráticos sobre los asuntos de seguridad, en un marco de Estado de derecho y de relaciones cívico-militares plenamente democrático, un reto antiguo en América Latina (Pion-Berlin y Martínez, 2017). Acometer dicha transición con garantías de éxito requiere voluntad política y claridad conceptual: distinguir operativamente entre reforma del sector de seguridad y gobernanza del sector de seguridad. Operativamente, por gobernanza del sector de seguridad entenderemos las estructuras, los procesos, los valores y las actitudes que conforman la toma de decisiones acerca de la seguridad y de su implementación, algo que permite incluir

el impacto de las diferentes culturas de seguridad en cada país. Por su parte, la reforma del sector de seguridad será comprendida como el conjunto de reformas, cambios y transiciones en el sector de seguridad orientado a mejorar justamente la gobernanza del sector, mediante una provisión de seguridad eficaz y eficiente bajo condiciones de control y supervisión democráticas (DCAF, 2009).

Dado el ingreso de Colombia en la OCDE, parece pertinente partir del enfoque amplio con el que dicha organización aborda la reforma del sector de seguridad y sus cuatro cuadrantes básicos. La OCDE considera que hay cuatro dimensiones o cuadrantes a considerar en dicho proceso: 1) actores regulares, formales, de seguridad, fuerzas militares, fuerzas paramilitares vinculadas al poder, servicios secretos y de inteligencia, Policía y Gendarmería, cuerpos de control fronterizo y de aduanas, tribunales y sistema penitenciario; 2) mecanismos formales e institucionales de supervisión: Ejecutivo, cuerpos de gestión civiles, Legislativo, marco legal y normativo; 3) actores de la sociedad civil: ONG y organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, ciudadanía y electores, y 4) actores no formales o institucionales que «proveen» seguridad: grupos rebeldes, redes de delincuencia organizada, milicias de partidos políticos, proveedores «tradicionales» de seguridad, grupos paramilitares. Las dimensiones o cuadrantes 1 y 4 conforman los proveedores de seguridad, las 2 y 3 los cuerpos e instancias de gobernanza y de control democrático de dichos proveedores. La regla de oro es clara y contundente: los cuadrantes 2 y 3 deben tener el control decisorio sobre 1 y 4 siempre (OCDE, 2007).

Ello nos lleva al tema central en América Latina, en general, y en Colombia, en particular: la autonomía militar, total o parcial, y las formas de evitarla, porque, aunque las relaciones cívico-militares en América Latina desde los años ochenta han mejorado mucho (con un abandono cuasi generalizado de los golpes de Estado y de las dictaduras con base militar en el continente), sigue existiendo un alto grado de autonomía de las Fuerzas Armadas en muchos países, sin olvidar que en algunos, en la segunda década del siglo XXI, estas siguen desempeñando roles políticos de peso y un papel significativo en asuntos de seguridad interna. Así, Rut Diamint (2014) mostró que las Fuerzas Armadas argentinas retuvieron grados de autonomía importantes durante el proceso de democratización, habida cuenta de que los diversos gobiernos y presidentes desde 1983 carecieron de instrumentos y del poder de decisión para reformular plenamente la política de defensa de manera que la autonomía decisoria desapareciera.

La transición en materia de seguridad debe orientarse a mejorar la gobernanza democrática, es decir, la supremacía civil sobre los asuntos militares y de seguridad (excepto en cuestiones operativas); el control efectivo y con rendición de cuentas civil-democráticas sobre los asuntos de seguridad.

No obstante, académicamente, el tema resulta polémico o contradictorio. Por un lado, hay una gran coincidencia en los trabajos de referencia al sostener que la dirección y conducción democrática de la defensa es un elemento central de la consolidación de la democracia y del Estado de derecho (Caspers y Taylor, 1996; Farrands, 1989; Agüero, 1995) y, también, en la afirmación de que dicho rasgo definitorio siempre ha mostrado carencias en la región latinoamericana (Fitch, 1998; Johnson, 1979, por ejemplo). De hecho, esa contradicción no es privativa de la región latinoamericana, puesto que la subordinación, constitucionalmente explicitada, de los militares a las autoridades civiles elegidas democráticamente, ya enunciada en los textos clásicos de Huntington y de Janowitz sobre relaciones cívico-militares (Huntington, 1995; Janowitz, 1967 y 1977), muestra en clave comparada dificultades en regiones con fuerte presencia militar y con economías en proceso de inserción plena en el mundo occidental. De ahí que sea difícil aplicar en ellas el concepto, creado en su momento por Huntington (1957), de «control civil objetivo» o, lo que es lo mismo, profesionalización («militarizar a los militares, hacerles herramientas del Estado») y minimización del poder de los militares («haciéndolos políticamente estériles y neutrales» [Huntington, 1995: 94]), un concepto demasiado dependiente de la tradición estadounidense en la que se gestó. Muchos estudios han mostrado que, en países con institucionalidad débil o con poca estabilidad, la profesionalización *per se* solo puede llevar a un empoderamiento de la institución castrense, con mayor autonomía y conservación de prerrogativas (Diamint, 2014: 22). Por lo tanto, sin otros instrumentos, esta puede generar un incremento de los roles políticos de los militares a partir de la determinación de una doctrina de seguridad nacional altamente autónoma (Stepan, 1988: 3-4).

Para abordar la contradicción del caso latinoamericano, y colombiano, así como el problema más general de la aplicación del modelo de Huntington, se ha ido más allá de la referencia simple al control civil y se han establecido distinciones entre tres conceptos relacionados: control civil, supremacía civil y conducción política de la defensa (Diamint, 2014: 12 y ss. y 1999: 11). Estos tres conceptos, como se argumentará, resultan claves para el caso colombiano. Por *control civil* se entiende un proceso orientado a garantizar que los militares subordinan su poder al civil, algo central desde la creación de los ejércitos profesionales y el monopolio de los medios masivos de violencia por parte del Estado. Es, por tanto, un principio general clave en las transiciones en materia de seguridad: debe haber un control civil, entendido como un proceso que nunca acaba, que siempre debe adecuarse y mejorarse, como veremos más adelante. Por su parte, autores como Agüero definen *supremacía civil* como la capacidad de un Gobierno civil y democráticamente elegido para formular y llevar a cabo una política general de defensa sin intromisión alguna del aparato militar y, adicio-

nalmente, la capacidad para supervisar, con ayuda de otros poderes del Estado, la aplicación de la política de defensa y de la política militar (Agüero, 1995: 19-23, con adaptaciones)⁵. O sea, el principio general es el control civil, la forma operativa de ejercerlo la supremacía civil y, para algunos autores, la clave para el éxito en casos con autonomía militar relativa arraigada es asegurar la *conducción política de la defensa nacional*, expresión que alude a la adopción de decisiones para guiar y dirigir la defensa del país, sobre la base de una determinada estructura orgánica, regulada y sistematizada desde el nivel de decisión más alto del Estado, que corresponde al presidente de la República, hasta el nivel estratégico o propiamente militar (Diamint, 2014: 15).

El marco analítico que se acaba de presentar permite caracterizar el punto en el que se encuentra Colombia, tras décadas de «dualidad Lleras Camargo» y de impacto del conflicto armado. Este país presenta actualmente una autonomía militar significativa derivada de un control y una supremacía civil insuficientes y, adicionalmente, de una débil conducción política de la defensa y de la seguridad. Y ello no tanto por razones atribuibles a falencias o insuficiencias meramente normativas, sino a la tradición y a la falta de voluntad práctica de ejercerla, una tendencia antigua —desde 1958— que el largo conflicto armado ha cronificado. Aunque el Acuerdo de Paz no contemple provisiones generales para la transición en materia de seguridad, acometer la resolución de los rasgos recién enumerados es un prerrequisito imprescindible para asegurar un proceso exitoso de construcción de paz, en clave comparada, y algo habitual en el entorno OCDE y OTAN que han sido elegidos como marcos de referencia para el futuro del país.

Para abordar ese reto en el caso de Colombia pueden servir algunas lecciones aprendidas en procesos de transición y de reforma del sector de seguridad en otros países, en que siempre los costos a corto plazo han sido menores que los beneficios a medio y largo plazo. Por un lado, aunque cada caso es singular e irreplicable, existen semejanzas y regularidades. Así, en las últimas décadas, ha habido transiciones que proceden de procesos de democratización y, por ello, con una fuerza motriz fuertemente política (Filipinas, Indonesia, Tailandia) y

5. Diamint (2014) cita concretamente, para ilustrar la importancia de la supremacía civil, a Larry Diamond y Marc Plattner (1996: xviii): «la supremacía civil implica más que (...) minimizar la intervención de las Fuerzas Armadas en política. Requiere establecer la primacía de los gobiernos civiles electos (Ejecutivo y Legislativo) en todas las áreas de la política, incluyendo la formulación y la implementación de la política de defensa nacional (...) y que (...) la Legislatura nacional debe tener al menos la capacidad de revisar las decisiones y monitorear su implementación».

otras insertas en procesos de construcción de paz y de Estado tras conflictos armados o procesos de independencia (Nepal, Sri Lanka, Timor Leste, El Salvador, Guatemala). Por otro lado, de dichos casos derivan algunas constataciones y recomendaciones generales (Grasa, 2016; Grasa *et al.*, 2018) de las que a continuación se van a destacar cinco que resultan cruciales para el caso colombiano.

Primero, las condiciones necesarias –que no suficientes– para el éxito de procesos de transición y de reforma del sector de seguridad exigen combinar un alto grado de voluntad política y de compromiso y liderazgo (no solo del Ejecutivo), capacidad técnica y apropiación local, como fuerzas que posibilitan el éxito. Segundo, si vemos lo acaecido 10 años después del inicio de la transición, observamos siempre un cambio en la naturaleza de las fuerzas de seguridad, en el reparto de roles entre fuerzas militares y policiales, en la naturaleza jurídica de los mandatos, roles, competencias y organización, en el pie de fuerza y en su composición, en los procesos de enseñanza, así como en las disposiciones doctrinales y operativas de toda índole, en todos los casos, de diferentes magnitudes e importancia, pero en todas esas dimensiones. Tercero, los procesos de cambio han afectado a diversos componentes (misionales, doctrinales, organizativos, estratégicos, operacionales, financieros, etc.)⁶. Cuatro, los procesos de mejora de la gobernanza y de reforma del sector de seguridad siempre han sido procesos esencialmente políticos, no solo técnicos, y exigen un enfoque comprehensivo, que autores como Uesugi (2016) definieron como «un enfoque» (primacía de lo político y apropiación local), «dos principios guía» como finalidades básicas de la transición (mejora sensible de la provisión y control de la seguridad externa e interna; rendición de cuentas y transparencia para la sociedad y la ciudadanía) y «tres dimensiones» de trabajo –como finalidad y método–, a saber, holística o comprehensiva, política y técnica. Y quinto, la forma de lograr que las instituciones de seguridad sean apropiadas y totalmente alineadas con la democracia y el Estado de derecho. En este caso, los cambios afectan a cinco componentes básicos: cambios en el marco constitucional y legal; control y gestión civil y distinción clara y nítida entre civiles y militares; control y supervisión parlamentaria de la totalidad del sector; control y supervisión por parte de la justicia civil; y control y rendición de cuentas externos del sector.

6. Ello afecta –por mencionar algo que será importante en el caso colombiano– a cambios en todo lo relativo a la eliminación progresiva de la influencia de las concepciones de contrainsurgencia en la naturaleza doctrinal, organizativa y en las tareas de las fuerzas militares, presente, por ejemplo, en casos de conflicto armado influidos por las doctrinas de seguridad nacional propias de la Guerra Fría y de los modelos de combate al comunismo, así como en las tareas de acción integral en los territorios bajo disputa o controlados tras arrebatárselos a las fuerzas insurgentes.

Las especificidades y los retos para Colombia de la reforma del sector de seguridad

En otro lugar se establecieron seis singularidades del caso colombiano (Grasa, 2016) que determinan los principales retos de la transición en materia de seguridad, a saber: 1) un rasgo estructural de las fuerzas militares, que casi desde su creación han tenido una fuerte orientación territorial y un claro componente de dedicación a la seguridad interna, aunque ejerciendo también la función de control de fronteras y protección de nacionales propia de la seguridad externa; 2) la persistencia y reproducción secular de violencia directa de naturaleza explícitamente política desde hace más de un siglo; 3) el papel muy relevante y continuado de las fuerzas militares en la creación y consolidación del Estado, hacia dentro, más que hacia fuera; 4) la singularidad –incluso en el contexto regional– de la alta autonomía relativa de las fuerzas de seguridad pública de los controles políticos y, a partir de 1990, el intrincado entreveramiento en los roles y misiones respectivos de las fuerzas militares y Policía Nacional; 5) el fuerte impacto de la doctrina de contrainsurgencia en las dos últimas décadas, presente por ejemplo en la idea de acción integral y en los roles de desarrollo que han cumplido las fuerzas militares, a results del objetivo básico de dicha doctrina, entendida multidimensionalmente, de controlar el territorio y no dejar resquicios o vulnerabilidades que puedan aprovechar los contendientes, y 6) la falta de un modelo integral de desarme, desmovilización y reintegración colombiano, que pudiera ayudar a diseñar los objetivos de los procesos de gobernanza y de reforma del sector de seguridad. Modificar esos rasgos es en sí ya una hoja de ruta para la transición en materia de seguridad; no obstante, y para contribuir a abrir una agenda de debate, a continuación se abordarán ocho grandes retos a los que se tendrá que hacer frente en las sucesivas fases de la transición en materia de seguridad pública.

El primer reto, que garantiza el éxito final, consiste –a partir de las lecciones aprendidas de otros procesos de transición– en garantizar que el proceso colombiano permita en los próximos seis a ocho años: a) consensuar y diseñar una estrategia de reforma, a medio plazo, coherente; b) optar por un modelo inclusivo, entendido y aceptado por las instituciones y los actores a los que se les va aplicar y que lo aplican (apropiación), sabiendo que habrá resistencia al cambio; c) fomentar y garantizar la visión y aplicación integral de sus objetivos y dimensiones, así como la coherencia entre subsectores y actuaciones, habida cuenta de que a medio plazo la reforma debe afectar a todos los componentes del sector (fuerzas militares, fuerzas policiales, organismos de inteligencia, poder

legislativo, poder ejecutivo, sistema judicial y penal, capacitación de los sectores civiles privados, sociedad civil, academia, medios de comunicación, etc.); d) diseñar un proceso con una secuenciación y gradación apropiadas, eficaces y eficientes, habida cuenta de que la reforma del sector de seguridad es un proceso, no un punto de llegada estacionario, y e) poner las bases institucionales, financieras, organizativas y de cambio de mentalidad que garanticen la sostenibilidad del empeño.

El segundo reto, vinculado al primero, es disponer de una visión integral, con horizonte a largo plazo y en varias fases, del proceso de transición. Ello exige diagnóstico del punto de partida y visión del de llegada. El tiempo corto y la coyuntura suponen dificultades iniciales: escasa experiencia de acuerdos a largo plazo entre diferentes partidos políticos, un sistema de cargos unipersonales electos en los tres niveles de la

El segundo reto es disponer de una visión integral, con horizonte a largo plazo y en varias fases, del proceso de transición. Ello exige diagnóstico del punto de partida y visión del de llegada.

Administración que no permite la reelección en períodos consecutivos y fuerte polarización política. Por tanto, el reto consiste en establecer, mediante el debate entre sectores diversos, una agenda mínima y unos

grandes objetivos a medio y largo plazo, para diseñar un embrión de política de seguridad y de defensa y los cimientos de una estrategia de seguridad en el contexto de plena implementación del Acuerdo Final con las FARC-EP y un futuro acuerdo con el ELN. Para hacerlo, quizás convendría establecer un horizonte a largo plazo (de ocho a diez años) y pensar en etapas diferentes. En este sentido, se sugiere, en clave comparada: a) fomentar el interés y la reflexión de las comunidades de práctica o conocimiento hasta el momento menos interesadas por el asunto (partidos políticos, representantes políticos electos, instituciones y servidores públicos ajenos al sector de seguridad pública pero conexos, sociedad civil y representantes de la ciudadanía, sector empresarial, comunidad académica y, naturalmente, sector de seguridad, en sus diversos componentes, públicos y también privados); b) crear uno o varios espacios de debate y de diálogo entre esos diferentes sectores, que cartografíe los deseos, intereses, necesidades, puntos de acuerdo y de disenso y, por tanto, permita iniciar el debate, y c) establecer, progresivamente, un consenso de mínimos sobre los cinco componentes enumerados en el primer reto identificado, para el caso colombiano.

El tercer reto tiene que ver con la socialización y debate de las propuestas ya existentes, que han elaborado las diferentes instancias de los cuerpos de seguridad (en particular, las del Ejército y de la Policía Nacional), centros de pensamiento y organizaciones especializadas, colectivos políticos, órganos institucionales y fuerzas políticas y sociales, para facilitar que se inicie el debate de forma

transparente, informada y ordenada. Para hacerlo, resultará clave disponer de un espacio neutral e inclusivo, de acompañamiento académico y de instituciones internacionales, para facilitar el conocimiento y, por último, partir de algunas tesis para el debate que suelen darse por descontadas, aunque en el diálogo se pondrían en cuestión. Entre ellas, se podrían sugerir las siguientes: 1) buscar una separación clara de seguridad externa e interna y, por ende, también de los roles de las fuerzas militares y de las fuerzas policiales; 2) evitar propuestas unidimensionales, es decir, las que partan de visiones estrictamente militares o estrictamente sociales; 3) dar por hecho que Policía y fuerzas militares deberán dejar, en ambos casos, roles que hasta el presente han ejercido, intercambiar algunos y buscar nuevas formas y roles, lo que exigirá procesos pausados de transición, y 4) aceptar que deberán existir esfuerzos normativos diferentes, aunque coherentes entre sí y relacionados, por ejemplo, estrategias de seguridad, defensa y convivencia y seguridad ciudadana.

Como conclusión provisional, que resume los retos más generales recién expuestos, es posible sostener que hay que aceptar que la situación de seguridad que enfrentará Colombia en los próximos tiempos es compleja, habida cuenta de que el fin del conflicto armado no supone que desaparezcan muchas otras amenazas y retos de seguridad, como la inseguridad ciudadana y los delitos relacionados con la misma, la violencia machista e intrafamiliar, la delincuencia ordinaria y la delincuencia transnacional, el narcotráfico, las redes y bandas criminales (puntualmente reforzadas por disidentes de los procesos de desmovilización) o la minería ilegal, tanto la vinculada a tradiciones antiguas como la más reciente de naturaleza especulativa. A largo plazo, empero, y en clave comparada, la ecuación es clara y nítida: disminución de roles y de efectivos de las Fuerzas Armadas, cambio de roles –incluyendo eliminación de algunos– e incremento de la dotación de las fuerzas policiales. Pero los detalles están por diseñar y escribir, sabiendo que la transición en los primeros cinco o seis años es especialmente compleja y delicada.

Seguidamente se tratarán los retos vinculados a dos subagendas de seguridad, la externa y la interna. En el caso de las fuerzas militares y la seguridad externa, sobresalen dos grandes retos. El primer reto en este subapartado –el cuarto de los enumerados– es cómo iniciar una reforma de las fuerzas militares que sea respetuosa con el proceso de cambio ya iniciado por las mismas para el horizonte 2030, y que logre, a medio plazo, al menos lo siguiente: 1) transformar sus roles y limitar fuertemente su autonomía doctrinal y política; 2) abandonar progresivamente, al menos de forma estructural o misional, las tareas de lucha contra la delincuencia ordinaria y transnacional, incluido el narcotráfico y las redes criminales conexas (tráfico de personas, de armas, de especies protegidas, de productos falsificados, etc.); 3) adecuarse al nuevo marco legal por crear, que

implicará a mediano plazo una mayor tarea normativa y supervisora del poder legislativo y, progresivamente, plena dependencia del poder judicial ordinario, no militar; 4) reducir a medio y largo plazo los efectivos y el presupuesto⁷; 5) adaptarse a nuevos roles y misiones (cooperación internacional, participación en misiones y operaciones de desminado, apoyo a misiones de seguridad humana o de lucha contra el impacto del cambio climático, etc.), y 6) abordar la reprofesionalización y cambios en la formación y transmisión de saberes, abandonando las doctrinas contrainsurgentes. Todo ello en una perspectiva en que, cabe recordar, los riesgos de seguridad externa de tipo militar (conflictos armados interestatales) seguirán siendo, como en toda América Latina desde la independencia, muy bajos.

El dilema de todo proceso de transición en materia de seguridad pública tras un conflicto armado: cómo aprovechar la oportunidad de especializar a las Fuerzas Armadas en la seguridad y defensa externa, es decir, en la defensa de las fronteras y la soberanía nacional como tarea primordial.

Fuerzas Armadas en la seguridad y defensa externa, es decir, en la defensa de las fronteras y la soberanía nacional como tarea primordial y, además, cómo hacerlo sin que los cambios a medio plazo resulten desestabilizadores ni se desperdicien los conocimientos adquiridos durante la etapa de lucha contra amenazas internas. Dicho crudamente, cómo abordar el dilema sin caer en la tentación de intentar que casi nada cambie mediante el mantenimiento o asunción de nuevos roles, no necesariamente vinculados a esa tarea primordial sino a tareas internas (desarrollo, seguridad ciudadana, lucha contra formas extremas de delincuencia). El caso colombiano es actualmente un ejemplo claro de dicho dilema y de la mencionada tentación.

Así, la transformación en curso, en particular en el Ejército, plantea algunos riesgos que requieren debate:

Ello lleva a un quinto reto, el segundo relativo a la seguridad externa, vinculado al cambio en curso de las fuerzas militares, en particular del Ejército. En clave comparada, este se puede definir como el dilema de todo proceso de transición en materia de seguridad pública tras un conflicto armado: cómo aprovechar la oportunidad de especializar a las

7. Los efectivos combinados pasaron de 313.000 en 2001 a más de 480.000 en 2016; el presupuesto de defensa, calculado según los estándares habituales (por ejemplo, los del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo [SIPRI]) es el segundo en términos absolutos de América Latina, tras Brasil, y el primero en términos relativos, 3,5% del PIB.

- a) el riesgo de que la legítima y bienintencionada propuesta de seguir desempeñando, e incluso ampliando, tareas de seguridad interna y de desarrollo se confunda con la protección de intereses corporativos;
- b) el riesgo de que optar por unas fuerzas militares multimisión, con muchos cometidos propios de tareas de seguridad interna o de desarrollo, conlleven a medio y largo plazo una desprofesionalización y una pérdida de identidad de las tareas básicas de las fuerzas armadas en unas relaciones cívico-militares normalizadas;
- c) el riesgo de que la asunción de esas nuevas tareas, como por ejemplo, la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, incremente los casos de corrupción, como ha sucedido en países como México⁸;
- d) el riesgo de que las nuevas tareas dificulten la mencionada persistencia de una autonomía militar significativa;
- e) el riesgo de que, en un momento en que empiezan a criticarse los escasos resultados verificables de los programas de mano dura y de fuerte implicación de la fuerza militar en la seguridad ciudadana e interna en la región, eso perjudique la percepción de la eficacia del resto de tareas de las fuerzas militares;
- f) el riesgo de que el modelo de Ejército multimisión no funcione en la práctica⁹.

Todos los puntos o riesgos señalados son complejos y delicados, pero son asuntos de los que se debe hablar, en un momento en que pronto habrá que desarrollar la segunda fase del Plan de Transformación del Ejército del Futuro (2018-2022) y del Plan Estratégico Militar 2030.

La relación entre seguridad externa e interna nos lleva a los retos vinculados a la seguridad interna y las tareas policiales. Empezaremos recordando el marco normativo: la Constitución divide la fuerza pública en fuerzas militares – cuya finalidad primordial es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad

8. En los últimos años se han documentado bastantes casos también en Perú.

9. El modelo propuesto en la transición, en este caso para el Ejército colombiano, supone que debe realizar tareas diferentes de: seguridad externa (incluyendo operaciones de paz), seguridad interna, desarrollo nacional y protección de los recursos naturales. Si bien es cierto que ese modelo es relativamente habitual en la región y que ha recibido apoyo de algunos expertos y columnistas de prensa, aduciendo sobre todo el argumento sólido de la conveniencia de usar el conocimiento adquirido y el material y equipamiento disponible, no existen hasta el momento precedentes de que tales experiencias hayan funcionado y además, como ha señalado acertadamente Sonia Alda (2016: 363), la instrucción en asuntos de contrainsurgencia no es necesariamente útil en una esfera de persecución y prevención de delitos donde, por ejemplo, tiene un papel central la formación en investigación criminal, algo totalmente ajeno a la urdimbre de doctrina contrainsurgente que ha sido la base de la formación de las fuerzas militares.

del territorio nacional y del orden constitucional (art. 127)– y la Policía Nacional, «un cuerpo armado permanente, de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz» (art. 218). Ello supone que la Policía es un cuerpo civil, pero que sigue estando adscrito al Ministerio de Defensa, con una importante militarización (organizativa, doctrinal e incluso operativa). En suma, el carácter civil de la Policía nunca ha podido ser una realidad plena, a causa del conflicto armado, de la participación en políticas contrainsurgentes, y por decisiones y arreglos institucionales que han reforzado la confusión de roles, el entrecruzamiento de funciones, e incluso de equipamiento (helicópteros artillados de combate con armas pesadas), entre Policía y fuerzas militares.

El primer gran reto a nivel de seguridad interna es la definición clara de lo que supone hacer realidad plena y coherente que la Policía sea un cuerpo civil.

De ello derivan los tres retos finales que vienen a continuación. El primer gran reto a nivel de seguridad interna –el sexto de los enumerados en total– es la definición clara de lo que supone hacer realidad plena y

coherente que la Policía sea un cuerpo civil. Ello supone resolver una serie de problemas a futuro: a) formación y número de efectivos; b) valores y normas; c) jerarquía y sistema de mando; d) modos de operar. El diagnóstico fue planteado hace dos décadas con claridad, tras los debates y resultados finales de la reforma de la Policía en 1993, por Leal (1994: 209): «la militarización de la Policía dificulta el desarrollo democrático, en la medida en que hace más rígidas y autoritarias las relaciones del Estado con la sociedad civil». Adicionalmente, existe una dificultad coyuntural: las encuestas demoscópicas y otras formas de manifestación de la opinión ciudadana muestran una bajísima favorabilidad de la institución policial, así como un claro descrédito y desconfianza en su desempeño, del que derivan dos retos adicionales.

El séptimo reto es definir los roles de la Policía, en el contexto de las nuevas misiones y la revisión/supresión de las anteriores, para la Policía y las fuerzas militares en el proceso de transición. Con una visión pragmática, lo previsible es un escenario de reparto de tareas de seguridad interna, al menos temporal, entre Policía Nacional y fuerzas militares, en el actual contexto de unas fuerzas armadas multimisión. A favor de la Policía cuenta que, en su formación, incluso durante la lucha contra la insurgencia interna, ha primado la protección de los derechos de los ciudadanos y el mantenimiento de la seguridad pública, el respeto por la ley y la convivencia con un uso bajo y proporcionado de la fuerza, frente a la formación inherente por doquier a las fuerzas militares, entrenadas y organizadas para estar en condiciones de derrotar a potenciales enemigos con

un uso extremo de la fuerza de ser preciso. Adicionalmente, la Policía debe, en virtud de su misión básica, desplegarse básicamente en el territorio del cuerpo social mientras desempeña sus tareas, lo que implica una policía de proximidad y comunitaria. Existen empero problemas y obstáculos significativos: a) la insuficiente preparación en algunas tareas claves para la seguridad ciudadana y lucha contra la delincuencia organizada, como las de persecución, investigación y lucha contra los delitos y delincuentes; b) la reconversión de sus unidades especializadas en la actuación en casos de conflictos sociales con impacto en alteraciones del orden público, en un contexto en que la disidencia y aún desobediencia civil no pueden considerarse ya como parte del conflicto armado; c) el debate sobre si se debe diferenciar en el futuro entre fuerzas policiales urbanas y rurales, bien reestructurando los efectivos actuales dedicados a funciones propias de gendarmería, bien creando una gendarmería rural.

Llegamos finalmente al último reto –octavo en general y tercero de la seguridad interna–, táctico más que estratégico: cómo afrontar, en el contexto del debate sobre el séptimo reto, el anterior, la imprescindible desmilitarización de la Policía, a medio y largo plazo, sin que se resientan por ello algunas de las tareas y misiones cruciales en los próximos años, en el período intermedio hasta llegar a una gobernanza del sector de seguridad plenamente democrática y efectiva. El tema es poliédrico y exige analizar, objetivamente y sin *a priori* ideológicos, si en el contexto de un período intermedio en el cual la lucha contra la delincuencia transnacional organizada tendrá una gran centralidad, convendría combinar la desmilitarización, necesaria e imprescindible, de la Policía Nacional como un todo, con la existencia de algunas unidades con componentes formativos, organizativos y operativos de naturaleza militar (en colaboración con las fuerzas militares o incluso con la incorporación de efectivos procedentes de ellas).

A modo de conclusión provisional

Se ha mostrado que el momento actual, en clave de coyuntura y tiempos largos, ofrece a Colombia una ventana de oportunidad para abordar el gran reto pendiente: la erradicación de la reproducción intergeneracional de la violencia política. Asimismo, se ha sostenido que esa singularidad ha alimentado y legitimado una autonomía militar excesiva, un control y supremacía civil escaso y poco eficiente, y una insuficiente conducción política de la defensa, incluso antes de la proliferación de grupos armados insurgentes, merced a la mencionada «dualidad Lleras Camargo» (1976 [1958]).

La conclusión central del artículo, además de repasar los retos y agenda de la transición de seguridad, sostiene que la afirmación literal del presidente Lleras Camargo ya no puede ni debe sostenerse actualmente. Aquí se recuerda en su literalidad: «Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar a la nación, en vez de que lo decida el pueblo; pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se deben manejar las Fuerzas Armadas, en su función, en su disciplina, en sus reglamentos, en su personal. Esas dos invasiones son funestas, pero en ambos casos salen perdiendo las Fuerzas Armadas» (ibídem). Esa dualidad pudo tener alguna ventaja, pero hace tiempo que se ha convertido en un problema. Mantener esa dualidad, por falta de coraje político o pereza cognitiva y volitiva, tendría consecuencias negativas: el país y la fuerza pública en su conjunto saldrían perdiendo, un ejemplo claro de «pierde-pierde» en términos de teoría de juegos. De ahí que sea momento de abordar una transición en materia de seguridad pública, con un reacomodo a las nuevas misiones que derivan del proceso en marcha de construcción de la paz, cambios en el sector de seguridad y una mejor gobernanza democrática del mismo.

Lograrlo exige audacia, como la que sugiere *La parábola de Pablo*, un libro de Alonzo Salazar (2016) dedicado a reconstruir la historia de Pablo Escobar. El libro, a la manera de las parábolas como género narrativo-prescriptivo, buscó una enseñanza transmisible y generalizable a partir de su relato. La enseñanza que derivó Salazar era sucinta y extrapolable al caso: Escobar (o la especificidad del caso colombiano en gobernanza de la seguridad) no fue un hecho fortuito, sino el resultado o fruto de la combinación de diferentes factores, de diversas circunstancias culturales e históricas, combinadas con un contexto concreto. El nuevo contexto permite y favorece el cambio, abre una gran ventana de oportunidad. Eso sí, es necesario, reformulando a Kant: «atreverse no solo a pensar sino a actuar».

Referencias bibliográficas

- Agüero, Felipe. *Soldiers, Civilians and Democracy. Post Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1995.
- Alda, Sonia. «Las posibilidades de transformación de las fuerzas de seguridad en Colombia tras el postconflicto». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 7 (2016), p. 129-156 (en línea) <http://revista.ieee.es/article/view/235/394>
- Braudel, Fernand. *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 1979.

- Caspers, Gretchen y Taylor, Michelle. *Negotiating Democracy. Transitions from Authoritarian Rule*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996.
- Consejería Presidencial de Seguridad (Gobierno de Colombia). *Garantías de seguridad: un año de implementación*. (mayo de 2018) (en línea) <http://www.garantiasdeseguridad.gov.co/publicacionesdocumentos/Informe-equipo-garantias-seguridad-2018.pdf>
- DCAF-Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces. *Security Sector Governance and Reform*. DCAF Background (mayo de 2009), (en línea) https://www.files.ethz.ch/isn/100124/18_SSR_SSG_en.pdf
- Diamint, Rut. «Las relaciones cívico-militares en las nuevas democracias de América Latina». En: Diamind, Rut (ed.). *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano y Nuevohacer, 1999, p. 1-4.
- Diamint, Rut. *Sin poder ni gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires. Eudeba, 2014.
- Diamond, Larry y Plattner, Marc (eds.). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1996.
- Farrands, Christopher. «The Context of Foreign Policy Systems: Environment and Structure». En: Clarke, Michael y White, Brian (eds.). *Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach*. Londres: Edward Elgar, 1989, p. 84-108.
- Fitch, John. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.
- Fundación Paz y Reconciliación, *Cómo va la paz 2018*. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación, junio 2018. (en línea) <https://pares.com.co/2018/06/06/como-va-la-paz-2018/>
- Grasa, Rafael. «Los retos de la gestión de la violencia directa en el posacuerdo. El debate sobre desarme, desmovilización, reintegración y reforma del sector de seguridad». *Análisis*, n.º 3 (2016) (en línea) <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/12513.pdf>
- Grasa, Rafael; Abello, Alexandra; Barrios, Leticia; Benítez, Raúl; Bobea, Liliam; Demurtas, Alessandro; Dronzina, Tatyana; Duncan, Gustavo; León, Carmen; Massé, Frédéric; Niño, Catalina; Paladini, Borja; Quintanar, Patricia; Rodríguez, Armando y Suárez, Camila. *Los retos de gestión de las violencias directas no políticas y la construcción de la paz*. Barcelona: ICIP/ Fescol, 2018.
- Huntington, Samuel. *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995 [1957].
- Huntington, Samuel. *The Common Defense. Strategic Programs in National Politics*. Nueva York: Columbia University Press, 1961.

- Janowitz, Morris. *El soldado profesional*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1967.
- Janowitz, Morris. *Military Institutions and Coercion in Developing Nations*. Chicago: Chicago University Press, 1977.
- Johnson, John L. *The Military and Society in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1979.
- Kroc Institute for International Peace Studies. *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá: Kroc Institute (agosto 2018) (en línea) https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf
- Kyle, Bret y Reiter, Andrew. «Militatization Redux». *NACLA - The North American Congress on Latin America*, (27 de julio 2018) (en línea) <https://nacla.org/news/2018/07/27/militarization-redux> (Fecha de consulta: 16.11.2018)
- Leal Buitrago, Francisco. *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo-Iepri, 1994.
- Lleras Camargo, Alberto. «Las Fuerzas Armadas». En: Lleras Camargo, Alberto. *Escritos selectos*. Bogotá: Colcultura, 1976 [1958], p. 123-179.
- Lleras Camargo, Alberto. «Las Fuerzas Armadas», en: Fernando Cepeda (ed.). *Las relaciones cívico-militares en tiempos de conflicto armado*. Bogotá: FIP, 2003, 329-342.
- OECD-Organisation for Economic Cooperation and Development. *DAC Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice*. París: OECD, 2007.
- Pion-Berlin, David y Carreras, Miguel. «Armed Forces, Police and Crime-fighting in Latin American». *Journal of Politics in Latin American*, vol. 9, n.º 3 (2017), p. 3-26.
- Pion-Berlin, David y Martínez Rafael. *Soldiers, Politicians and Civilians. Reforming Civic-Military Relations in Democratic Latin American*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Salazar, Alonzo. *La parábola de Pablo*. Barcelona: Ediciones Península, 2016.
- Stepan, Alfred. *Rethinking Military in Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Uesugi, Yuji (ed.). *Peacebuilding and Security Sector Governance in Asia*. Zurich: LIT Verlag, 2016.

FORO INTERNACIONAL

VOL. LIX

ABRIL-JUNIO, 2019

NÚM. 2

236

Carlos A. Pérez Ricart y John Lindsay-Poland

Derechos humanos y exportación legal de armas:
Estados Unidos y Alemania frente a la crisis mexicana

Oisín Tansey

La institucionalización de normas según el denominador
común más bajo: la norma antigolpista en las
Naciones Unidas

Tatiana Gélvez Rubio

¿Qué frena la democracia en Hong Kong? Entre élites
económicas y sombrillas amarillas

Mercedes Llano

Los condicionantes políticos de los procesos de
profesionalización en América Latina. Un modelo
de cambio institucional

Mariela Cuadro

Hacia una cartografía del dispositivo democrático global

EL COLEGIO DE MÉXICO

Tempo exterior

REVISTA DE ANÁLISE E ESTUDOS INTERNACIONAIS

Segunda etapa
Vol. XIX (I)
nº 37 / Xullo-Dezembro 2018
P.V.P. 10 euros

www.igadi.gal

Carta aos lectores

Povos Indíxenas, Resistência e Poder no Brasil: uma breve síntese atualizada

Fabiano Gontijo e
Luciana Marinho de Melo

Indíxenas capitalistas: os Kajchas (cooperativistas) mineiros de Potosí (Bolivia)
Franz Flores Castro

O Millo e a Comunidade
Melquiades Cruz Miguel

Indixenismo en Venezuela
María de los Ángeles Peña

Movimentos étnicos en Ecuador: 30 anos de disputa polo recoñecemento político
Patricio Trujillo Montalvo

Identities construídas: os montubios do Ecuador
Catalina Ribadeneira Suárez



Os Pobos Indíxenas Illados de Yasuní, Amazonía de Ecuador: situación xeral e problemática contemporánea
Alexis Rivas Toledo

Comunicación indíxena dende América Latina. Un instrumento de loita e resistencia
M^a Cruz Tornay Márquez

O comercio exterior de alta tecnoloxía en Galicia: análise sectorial e ameazas para o futuro
Diego Sande Veiga

Oportunidades, desafíos e intereses de Arxentina na OBOR
Eduardo Daniel Oviedo

Libros

Resumo-Resumen-Abstract

Centro Cívico Sur, Rúa Luís Braille, 40
36003 Pontevedra
Tel. +34 986 843 436 / +34 698 144 536
info@igadi.org / www.igadi.org/te

INSTITUTO
GALEGO
DE ANÁLISE
E DOCUMENTACIÓN
INTERNACIONAL



Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas

Leadership and regionalisms in Latin American international relations

Gerardo Caetano, Camilo López Burian y Carlos Luján*

Cómo citar este artículo: Caetano, Gerardo *et al.* «Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 121 (abril de 2019). DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.181

Resumen: A partir de las respuestas a un cuestionario de más de medio centenar de académicos latinoamericanos, este trabajo analiza las características del contexto mundial y regional latinoamericano, presentando algunas de sus potenciales líneas de desarrollo para la próxima década. Para ello, en ambos niveles, se toman en cuenta el número de polos del sistema y la lógica de cooperación y competencia imperante en las relaciones entre los países; se analiza el significado de la idea de región en la definición de política exterior de los distintos países; y se exponen las causas de la pérdida de liderazgo de Brasil y el papel posible de México en la región.

Palabras clave: académicos latinoamericanos, liderazgo regional, Brasil, México, políticas exteriores latinoamericanas, prospectiva

Abstract: Taking the answers of over fifty Latin American scholars to a survey as its foundation, this paper analyses the features of the global and Latin American context and presents some of the potential areas for its development over the coming decade. To do this, the number of poles in the system is considered along with the logics of cooperation and competition that predominate in the relations between countries. In addition, an analysis is made of how different countries define a "region" in their foreign policy, and the reasons behind Brazil losing its leadership position and Mexico's potential role in the region are set out.

Key words: Latin American academics, regional leadership, Brazil, Mexico, Latin American foreign policies, prospect

* **Gerardo Caetano**, profesor titular, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay) (gerardo.caetano@cienciassociales.edu.uy); **Camilo López Burian**, profesor adjunto, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay) (camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy); **Carlos Luján**, profesor agregado, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay) (carlos.lujan@cienciassociales.edu.uy).

El presente artículo estudia las características del contexto mundial y regional latinoamericano contemporáneo y presenta algunas de sus potenciales líneas de desarrollo para la próxima década. Tanto en lo referente al nivel global como al regional, se consideran el número de polos del sistema y la lógica de cooperación y competencia imperante en las relaciones entre los países. Se analiza el alcance asignado al término *región* a la hora de definir el ámbito de la política exterior de los distintos países y se desarrollan las causas de la pérdida potencial de liderazgo de Brasil en la región, así como el papel que puede llegar a jugar México en la misma. En concreto, la pregunta de investigación a la que intenta dar respuesta este artículo se refiere al futuro de la región y tiene dos dimensiones complementarias: por un lado, la que responde a cómo se dará la interacción regional en la próxima década, qué contexto mundial la limitará o acotará y qué lógicas son las que predominarán en ambos ámbitos, sea de competencia o de cooperación pura o una mezcla de cooperación y competencia interestatal; por otro, la que adelanta algunos aspectos para reflexionar sobre cómo dichos escenarios –construidos por los académicos de la región– impactan en los tomadores de decisiones de sus países respectivos, y por qué no en los de la región como un todo.

La propuesta de este análisis se ha realizado a partir de las opiniones de más de medio centenar de académicos latinoamericanos expertos en relaciones internacionales y política exterior de la región, las cuales fueron relevadas a través de la aplicación de la técnica de prospectiva del llamado «método Delphi» que se explicará a continuación.

La prospectiva de las relaciones internacionales en tiempos de incertidumbre

Más allá de su relativa dispersión o de la contundencia de rumbo que se perfila en cada caso, el registro de las tendencias que se han observado que prevalecen entre los académicos al reflexionar sobre temas capitales como el liderazgo mundial y regional, sus dinámicas asociadas en términos del predominio de lógicas de competencia o de cooperación, o el alcance dado al concepto de *región* en la consideración de las políticas exteriores de los gobiernos latinoamericanos, entre otros factores, no solo ha permitido reconocer una «hoja de ruta» más precisa de convergencias y divergencias en el campo de los estudios de relaciones internacionales. Tal vez lo que más ha motivado es el reconocimiento de la exigencia mayor de la prospectiva como ejercicio inte-

lectual ineludible para apuntalar una visión consistente del escenario global y regional más actual. Suele señalarse que el acento y el interés en la perspectiva declinan entre los académicos en relaciones internacionales en tiempos de fuerte incertidumbre como los actuales. Cuando las previsiones más aceptadas respecto a acontecimientos o procesos son tan a menudo desmentidas o el vértigo de la revolución científico-técnica puede poner en cuestión –en términos radicales– el curso más probable de tendencias más o menos establecidas, resulta plausible una actitud de cautela en la reflexión sobre lo venidero. Pero también hay quienes, por el contrario, advierten que este tipo de coyunturas signadas por la transformación acelerada y por la «cultura de lo instantáneo» (Ignatieff, 1992) son las que más deberían exigir la atención analítica por la reflexión acerca de los «futuros posibles» o «futuribles»¹.

En este artículo, ante las diferencias que se detectaron entre los académicos consultados sobre cuáles serían los polos del sistema internacional y de la región, se llega a reafirmar la existencia de una fuerte incertidumbre sobre el futuro del sistema internacional y del subsistema regional, puesto que, sobre una de las principales variables que

Como ha señalado con sumo acierto Daniel Innerarity en *El futuro y sus enemigos: Una defensa de la esperanza política*, no corren tiempos muy propicios para pensar el futuro, esa dimensión temporal que tiene muchos enemigos –confesos o no, conscientes o no– en las sociedades contemporáneas.

los caracterizan y sobre los valores que asumen, existen evaluaciones muy dispares: el número de polos y quiénes son los mismos, tanto en uno como otro de los niveles considerados. Esta incertidumbre diagnosticada, en lugar de invalidar una perspectiva prospectiva, la hace más necesaria que nunca. Posiblemente el devenir de la región y del mundo no es lineal. A pesar de que los años de estabilidad de la Guerra Fría con su bipolaridad parecían proponer un escenario incambiable, para sorpresa de muchos este fue rápidamente sustituido por la unipolaridad de la «Pax Americana». Estos años ocultaron la complejidad de un sistema internacional que históricamente siempre la tuvo y que hoy reemerge poniendo en cuestión los más importantes marcos teóricos de las Relaciones Internacionales en uso, como es actualmente la tradición racionalista, que surge del acercamiento de las visiones sistémicas de la década de 1990: el neorrealismo y el neoinstitucionalismo liberal (Del Arenal y Sanahuja, 2015).

1. Véase en este sentido: <https://www.futuribles.com>

Finalmente, el análisis aquí propuesto asigna una importancia central a las comunidades epistémicas (Adler y Haas, 1992) y de práctica (Adler, 2008)² como forma de observar los futuros posibles que las mismas vislumbran. Como ha señalado con sumo acierto Daniel Innerarity (2009) en su libro *El futuro y sus enemigos: Una defensa de la esperanza política*, no corren tiempos muy propicios para pensar el futuro, esa dimensión temporal que tiene muchos enemigos –confesos o no, conscientes o no– en las sociedades contemporáneas. Dice el autor en uno de los pasajes de su libro: «La crítica del uso que las sociedades hacen del tiempo futuro es una clave para desarrollar una teoría crítica de la sociedad. Toda teoría de la sociedad debe ser hoy una teoría del tiempo y especialmente del empleo que hacemos del futuro. Y es que la crisis de la política tiene mucho que ver con una crisis del futuro y de su creciente ilegibilidad. La lógica de lo urgente desestructura nuestra relación con el tiempo, subordinando siempre al momento presente» (ibídem: 29). En efecto, una dimensión importante de la crisis actual de la política –tanto a nivel nacional como internacional– puede razonablemente vincularse con una crisis de futuro, entendida como la restricción conceptual o la resistencia lisa y llana a pensar en términos estratégicos, a reflexionar con «mirada larga». En esta cultura de lo instantáneo, el cortoplacismo y la imposición de las urgencias parece ganar la batalla, con el consiguiente imperio de un «presente continuo» devenido en nueva temporalidad hegemónica.

Sin embargo, como parece demostrar este muestreo sobre opiniones de académicos latinoamericanos en torno a temas claves del futuro de las relaciones internacionales y regionales en el próximo decenio, la necesidad del retorno de una «política del futuro» constituye una demanda en verdad imperativa para sustentar una forma viable de gobernanza internacional en los tiempos de la globalización contemporánea. Esto se confirma de manera clara cuando se advierte el significado profundo de las diferentes opciones que se asumen en torno a temas como los liderazgos (global y regional) o el concepto otorgado a la noción de región. Estos diferentes perfiles o apuestas prospectivas, así como sus modalidades conexas de comportamiento competitivo o cooperativo, tienen evidentes implicaciones en términos de política exterior o de estrategia de inserción internacional. En esa dirección, el ejercicio prospectivo tiende a configurar una exigencia en verdad ineludible para afirmar una mejor calidad tanto de las políticas como de los estudios académicos en el campo de las relaciones internacionales. Empero, como se señala-

2. Por no remitir a todas las otras corrientes reflectivistas más cercanas al posmodernismo preocupadas por el poder, pero con diferencias epistemológicas, ontológicas y metodológicas muy fuertes con lo que es la base de reflexión del presente artículo.

ba antes, constituye un valor escaso en la actualidad. Hasta podría fundamentarse la hipótesis de una ausencia (al menos relativa) de pensamiento estratégico en el diseño de las estrategias internacionales y regionalistas en el continente.

En un artículo que publicó en la revista *Nueva Sociedad* a finales de 2009, Luis Maira ensayaba algunas claves de análisis en torno a la situación actual de los procesos nacionales y regionales en América del Sur. Para ello proponía un cúmulo de preguntas e hipótesis que se hicieran cargo —más allá de las entonces todavía vigentes fortalezas coyunturales de la región— del peso de las exigencias de una coyuntura signada por la magnitud de una crisis internacional todavía en curso incierto. En su texto, que precisamente tomaba como título la pregunta crucial de «¿Cómo afectará la crisis a la integración regional?», este autor terminaba su análisis manifestando su sorpresa por la «evaluación insuficiente» y por la «limitada comprensión» que —a su juicio— las élites intelectuales y gobernantes suramericanas habían tenido frente a la magnitud y las consecuencias de la crisis global de 2008. De manera especial, en su análisis enfatizaba «la escasa repercusión que este hecho ha tenido en el examen y las propuestas de las fuerzas progresistas de la región» (Maira, 2009: 156).

En el actual contexto de modificación del poder económico mundial, un foco ineludible de convergencia analítica radica en los itinerarios de China en el mundo contemporáneo. Su estudio nos ayuda a calificar nuestro pensamiento sobre la prospectiva y sus aportes reales en el campo de las relaciones internacionales; aunque aquella, por cierto, no es el pronóstico ni mucho menos la adivinación, ni la simple proyección de tendencias. Por lo general, esta última opción tiene de manera creciente la exigencia de prevenir lo que realmente pasará, de no omitir o subvalorizar el factor constitutivo del nuevo escenario internacional: la inflexión, el cambio, los episodios disruptivos que alteran proyecciones desde lo no previsible, los llamados «cisnes negros». Quien proyectaba tendencias desde los años setenta del siglo xx hacia los siguientes 50 años con seguridad no estaba en condiciones de anticipar, al menos en su magnitud, el crecimiento exponencial de China, base sustantiva de lo que hoy significa ese país en el mundo.

Cabe subrayar que, en la actualidad, resulta más difícil y exige una ponderación más refinada la elaboración de un diagnóstico y de un posicionamiento estratégico como plataforma de un análisis prospectivo serio. También resultan más exigentes las operaciones analíticas para la elección de las variables estratégicas, el discernimiento de hipótesis y escenarios de futuro, e incluso la identificación del prospecto al que se apuesta. En suma, en contextos como los actuales, una decisión en materia internacional en este marco de cambio permanente, si no tiene un buen nivel de ejercicio prospectivo y de exploración de *futuribles*, no puede llegar a ser consistente. La prospectiva nos permite mejorar nuestra aproximación cognitiva a la realidad del presente. Nos permite desplegar los espacios de disponibilidad analítica para registrar la inflexión inesperada en un tiempo

de cambios. Al mismo tiempo, nos habilita un tipo de reflexión más idóneo para administrar mejor los desafíos de futuros inciertos; si es siempre útil, lo es particularmente cuando la incertidumbre se entroniza en la coyuntura.

Los datos: la mirada de los académicos y la política exterior de la región

Para el desarrollo de este trabajo³, se recurrió a la opinión de académicos en relaciones internacionales y política exterior de los principales países latinoamericanos. De esta manera, se diseñó un formulario que incluyó preguntas generales dirigidas a todos los entrevistados en relación con la región y el mundo, así como también una serie de preguntas específicas sobre el país de especialización de los entrevistados. La selección de los académicos generó una muestra representativa del universo académico de los principales países de la región y se realizó a partir de un muestreo finalístico (no probabilístico discrecional), basado en criterios sustantivos de relevancia académica, a los efectos de garantizar la diversidad de posturas epistemológicas, teóricas y metodológicas de los entrevistados. El fundamento de este criterio elegido fue el interés de captar las opiniones de investigadores cuya producción ha sido influyente en la región, en su país o en su área temática de investigación desde muy diversos ámbitos. La búsqueda, pues, de relaciones entre las principales variables formuladas en el estudio y la no pretensión de generalización de resultados estadísticos llevó a la no utilización de un método aleatorio en la determinación de los académicos a encuestar. En concreto, para seleccionarlos, se realizó un mapeo de los referentes de cada país de interés, fuera en relaciones internacionales, en la política exterior del caso referido o con particular conocimiento en las dimensiones de análisis centrales del trabajo propuesto. Los académicos son, en todos los casos, docentes e investigadores de universidades o *think tanks* prestigiosos de la región, e integran en muchos casos el sistema de investigadores de sus respectivos países. Se enviaron 61 consultas y la tasa de respuesta fue del 84%. La distribución por país de las 51 respuestas recibidas puede verse en la siguiente tabla (tabla 1)⁴.

3. El relevamiento fue realizado en el mes de mayo de 2017.

4. Venezuela fue el único país que se quiso evaluar pero para el que no se consiguieron respuestas, seguramente debido a la difícil situación que atraviesa dicho país y que afecta a los investigadores al igual que a todos sus ciudadanos.

Tabla 1. Distribución de académicos consultados por país

País	Nº académicos
Argentina*	15
Brasil	16
Chile	3
Colombia	5
México	2
Paraguay	2
Perú	2
Uruguay	6
Total	51

* Nota: uno de los académicos de Argentina respondió también sobre Brasil, dado que es un referente de los estudios sobre dicho país.

Fuente: Elaboración propia.

Se consultó a los académicos en clave prospectiva, con un horizonte a 10 años, sobre las posibles estructuras de liderazgo global y regional, así como sus dinámicas asociadas, en términos de las lógicas de competencia y cooperación predominantes. Además, se les pidió que identificasen cuál era la definición territorial de la dimensión regional de la política exterior que su país poseía en el presente.

La mirada de los académicos sobre la estructura del sistema mundial y de la región en el próximo decenio

En el presente apartado se analizan las opiniones de los académicos respecto a las principales características del sistema mundial y regional en dos dimensiones analíticas fundamentales: a) el número de polos existentes y b) el tipo de dinámica de cooperación y/o competencias que se dará entre los países en el mundo y en la región. Respecto al concepto de cooperación entre estados –como una construcción social, política, económica e histórica– se toman como base los trabajos de Robert Axelrod *La evolución de la cooperación* (1996 [1986]), y sus posteriores desarrollos presentados en *La complejidad de la cooperación* (2004 [1997]). En este mismo sentido, Andrew Moravcsik (1997) nos alerta teóricamente sobre la importancia de las preferencias y la dinámica política de su construcción. Como señala Grasa (2015: 116), en referencia a los aportes de este autor, «En síntesis, lo que explica directamente la forma, la sustancia y la profundidad de la cooperación entre Estados es precisamente la naturaleza de

las pautas de preferencia de los Estados. O en otros términos, lo que determina en grado máximo la conducta de los Estados es precisamente aquello que los Estados quieren o buscan». Desde la escuela constructivista, Alexander Wendt (1999: 257) apunta que los grados de cooperación responden a tres tipos de cultura de la anarquía: la hobbesiana, la lockeana y la kantiana. La primera se centra en una dinámica de competencia, la segunda en un equilibrio entre competencia y cooperación y la tercera en la cooperación pura.

En referencia al tema de los liderazgos, la base para nuestra conceptualización se coge de los desarrollos realizados por Ronald Heifetz, presentados inicialmente en su libro *Lidership Without Easy Answers* (1994) y complementados en sus trabajos posteriores (Heifetz *et al.*, 2009 y Heifetz y Linsky, 2017). En dichos trabajos se despliega la idea de cómo liderar procesos sin autoridad formal y cómo dicho liderazgo se basa en la capacidad de distinguir problemas técnicos de desafíos adaptativos más que en dar meras soluciones técnicas a los mismos (Heifetz *et al.*, 2009: 19). O sea, dicho en otras palabras, liderar, sea a personas o países, es una construcción política más que una búsqueda de soluciones por parte de expertos o burocracias especializadas.

Tabla 2. Opinión de los académicos sobre los polos del sistema mundial en los próximos 10 años según nivel esperado de cooperación y competencia

Polos del sistema internacional	Cooperación y competencia*	Competencia	No contesta	Total
Unipolar (Estados Unidos o China)	10	3	2	15
Bipolar (Estados Unidos y China)	1	6	1	8
Multipolar o apolar	11	10	7	28
Total	22	19	10	51

* Incluye a dos académicos que vieron en la moderada cooperación la lógica predominante del sistema internacional.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de estas conceptualizaciones, a continuación se analiza la valoración que surge de las respuestas sobre cuáles serán los principales países líderes en el mundo y en la región en los próximos 10 años. Adicionalmente, se recabó la mirada de los académicos sobre si habría una fuerte o moderada competencia entre los polos del sistema, si predominaría la cooperación o la dinámica principal sería de equilibrio entre la cooperación y la competencia, con grados diversos de

colaboración y conflicto en las relaciones entre los estados, ya sea en el escenario mundial como en el regional.

La tabla 2 muestra la opinión de los académicos sobre cuáles serán los polos del sistema en los próximos 10 años. La mayoría absoluta de los mismos visualiza un sistema multipolar o apolar⁵; casi uno de cada tres ve la continuidad de la hegemonía de Estados Unidos o su sustitución por parte de China como lo más probable, mientras que solo uno de cada siete ve un mundo bipolar como el escenario más factible.

Respecto al grado de competencia y cooperación que tendrá el mundo dentro de 10 años, como puede observarse en la tabla 2, los académicos delinear dos escenarios muy distintos. En el primero, la tendencia más marcada es la competencia entre los países, con casi los dos quintos de opiniones de los académicos volcados hacia esa orientación. En el segundo escenario, la nota distintiva del sistema apunta al equilibrio entre la competencia y la cooperación, en este caso con poco más de dos quintos de las opiniones recabadas. Por último, un quinto de los académicos no se decanta por ningún escenario futuro en cuanto a la colaboración y el conflicto internacional.

La mayoría absoluta de los académicos visualiza un sistema multipolar o apolar; casi un tercio ve la continuidad de la hegemonía de Estados Unidos o su sustitución por parte de China como lo más probable, mientras que un séptimo ve un mundo bipolar como lo factible.

Cuando se analiza cómo el número de polos del sistema internacional condiciona la lógica imperante en el mundo, se encuentra que, entre los que creen que el mundo tendrá múltiples polos o que serán tantos que no se podrá distinguir entre ellos, dos quintos de los mismos ven un mundo esencialmente competitivo y otros, casi dos quintos de los académicos, visualizan un mundo sometido a las tensiones de la competencia pero a la vez con lazos resultantes de la cooperación internacional. En cambio, existen marcadas diferencias entre quienes visualizan un mundo bipolar sinoestadounidense y quienes perciben un sistema unipolar (no importa si el polo es Estados Unidos o China): entre los primeros, la competencia es la marca distintiva del accionar internacional, mientras que entre los segundos predomina la apuesta a una lógica mixta de cooperación y competencia⁶.

5. Se unieron las categorías «multipolar» y «apolar» en el entendido de que cuando los polos son muchos, ninguno de ellos termina siendo efectivamente un polo.

6. Entre los unipolaristas se da una relación de tres a uno entre quienes visualizan una lógica mixta y quienes consideran que habrá fundamentalmente competencia.

En otras palabras: la bipolaridad es percibida como estructuralmente conflictiva, mientras que la existencia de un único hegemon, sea cual sea, incorpora rasgos de colaboración en el sistema. Por otra parte, el escenario de la ausencia de polos o la existencia de múltiples polos divide a los académicos que ven, por un lado, el mundo del mañana como la lucha de muchos contra muchos y, por otro, como un mundo en tensión entre la cooperación y el conflicto. Seguramente las posiciones teóricas más cercanas al realismo (clásico o neorrealista), al internacionalismo liberal, al constructivismo o a las teorías críticas de los académicos entrevistados están detrás de esta interesante división de opiniones. Si no hay un polo ordenador o una competencia dual que determine los grados previsibles de competencia internacional, probablemente los primeros estarán más cercanos a Hobbes, los dos tipos teóricamente intermedios a Locke y los últimos a Gramsci. Es decir, las posiciones extremas son más proclives a ver la lógica de la competencia como la clave interpretativa más adecuada en un mundo con múltiples polos o incluso sin ellos, mientras que las posiciones intermedias visualizan la coexistencia junto a la confrontación entre actores internacionales diversos sobre la base de la interdependencia y la generación de regímenes internacionales que pongan coto al imperio del principio de anarquía en la relación entre naciones soberanas y los múltiples actores no estatales que se mueven en el mundo.

Tabla 3. Opinión de los académicos sobre los polos de la región en los próximos 10 años según nivel esperado de cooperación y competencia

Polos de la región	Cooperación y competencia *	Competencia	No contesta	Total
Unipolar (Estados Unidos)	5	5		10
Unipolar (Brasil o México)	8	1	1	10
Bipolar (Estados Unidos y Brasil)	6	3		9
Multipolar o apolar	13	5	4	22
Total	32	14	5	51

* Incluye a cuatro académicos que vieron en la moderada cooperación la lógica predominante en la región.
Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en la tabla 3, sobre este particular los académicos se reparten en quintos. La unipolaridad regional recoge un quinto entre los entrevistados que señalan a Estados Unidos como único líder de la región, y otro quinto que ven a Brasil en dicho rol. Quienes sostienen que habrá múl-

tiples polos o que no habrá un polo definido constituyen otros dos quintos del total de entrevistados, y quienes visualizan una bipolaridad americano-brasileña en la región son el quinto restante. Una muestra de cómo resulta casi imposible una mayor incertidumbre sobre los escenarios futuros.

A su vez, la mayoría absoluta de los académicos consideró que el futuro mediano de la región se orientará en una perspectiva de cooperación y competencia. Simultáneamente, un cuarto de los entrevistados opinaron que la competencia será el rasgo distintivo de la dinámica regional. Esta relación de predominio de dos a uno en la percepción de convivencia entre la competencia y la cooperación por encima de la competencia pura se mantiene si se observa a la región como tensionada entre dos polos: Estados Unidos y Brasil. Incluso esta perspectiva se acentúa entre quienes ven a la región con múltiples polos. En cambio, cuando lo que se visualiza es la existencia de un único polo (Estados Unidos), la competencia pura tiene tantas posibilidades de ser la lógica predominante en la región como la mezcla de competencia y cooperación. Diametralmente opuesta es la lógica para la región si Brasil o incluso México asumieran en solitario el liderazgo regional: en ese caso, predominaría ampliamente la visión de procesos cooperativos entre los países de la región (sin que ello supusiera la anulación de la competencia).

La mayoría absoluta de los académicos consideró que el futuro mediano de la región se orientará en una perspectiva de cooperación y competencia; un cuarto cree que la competencia será el rasgo distintivo. Esta relación se mantiene si se visualizan dos polos: Estados Unidos y Brasil.

Tabla 4. Opinión de los académicos sobre la cooperación y competencia en los escenarios mundial y regional

Escenarios				
Mundial				
		Cooperación y Competencia	Competencia	No contesta
Regional	Cooperación y Competencia	<i>Equilibrio</i> 32% (16)	<i>Macro conflicto</i> 16% (8)	8% (4)
	Competencia	<i>Meso conflicto</i> 12% (6)	<i>Conflicto multinivel</i> 18% (9)	5% (3)
	No contesta		4% (2)	5% (3)

* Incluye a cuatro académicos que vieron en la moderada cooperación la lógica predominante en la región.
Fuente. Elaboración propia.

Cuando se combinan las percepciones sobre el mundo y la región se encuentra que un tercio de los académicos opina que el equilibrio entre la cooperación y la competencia será la lógica predominante en ambos niveles. Hemos denominado a este tipo ideal «equilibrio», pues en el mismo actúan fuerzas centrífugas producto de la competencia tanto a nivel mundial como regional y se da también la acción de fuerzas centrípetas en ambos niveles como resultado de la cooperación tanto entre países en la región como en el mundo (véase tabla 4).

El segundo tipo ideal es el del «conflicto multinivel», en el que la competencia prima tanto en el sistema internacional como en el regional. Este tipo ideal es el que pronostica casi un quinto de los académicos consultados. En tercer lugar aparece el tipo ideal «macroconflicto», basado en una visión conflictiva del sistema internacional, con predominio de la competencia en el nivel supra

Para los académicos latinoamericanos el concepto de región no es unívoco sino variable. Para poco más de un cuarto la región es el Hemisferio Occidental, las Américas; por contraposición, para otro cuarto de los entrevistados, América del Sur es el espacio regional por antonomasia.

y amortiguación de la competencia en la región (por las relaciones colaborativas entre los países). Este es el escenario que visualiza un sexto de los académicos entrevistados. En cuarto término, uno de cada ocho académicos ve la competencia como central solo en el nivel regional y considera que en el contexto mun-

dial los países se verán envueltos simultáneamente en dinámicas colaborativas y competitivas. Denominamos «mesoconflicto» a este tipo ideal. Finalmente, casi un cuarto de los académicos no se expidió sobre si predominará la competencia o la cooperación en alguno de los dos niveles o en ambos a la vez.

¿De qué se habla cuando se habla de «la región»?

En los análisis de política internacional y también en los relativos a las políticas exteriores de los distintos países suele utilizarse el término «la región». La evidencia recogida en esta investigación muestra con claridad que el alcance que se asigna a este concepto de región no es unívoco sino variable. Como puede observarse en la tabla 5, para poco más de un cuarto de los académicos latinoamericanos la región es el Hemisferio Occidental, las Américas; por contraposición, para otro cuarto de los entrevistados, América del Sur es el espacio regional por antonomasia. Resulta interesante notar que ambos posicionamientos no son independientes del papel que se asigna a Estados Unidos y a Brasil en el continente. En un segundo nivel de importancia, poco más de un sexto de los académicos identifica la región con América Latina, y un poco menos de un sexto no define

la región por considerar que no hay una política exterior específica de sus países hacia su entorno inmediato. En este sentido, cabe señalar que, aun cuando fue alta la proporción de académicos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en la muestra, solo uno de cada diez vio en el Mercosur su región de pertenencia y accionar político externo más cercano.

Tabla 5. Opinión de los académicos sobre el espacio regional de la política exterior según polos de la región

Polos	Unipolar				Bipolar		Multipolar		Todos	
	Estados Unidos		Brasil		EEUU y Brasil					
	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.
Hemisferio Occidental	20	2	29	2	11	1	34	9	27	14
América Latina	10	1	13	1	45	4	12	3	17	9
América del Sur	30	3	29	2	33	3	19	5	25	13
Mercosur	10	1			11	1	12	3	10	5
Sin política	10	1	29	2			19	5	15	8
No contesta	10	1					4	1	6	3
Total	100	10	100	7	100	9	100	26	100	52

Fuente. Elaboración propia.

En otras palabras, poco más de la mitad de los académicos considera que la región hacia la que sus países deben dirigir su atención principal en materia internacional no incluye a Estados Unidos. En contraposición, dos de cada cinco académicos incluyen a Estados Unidos en forma directa (al establecer el Hemisferio Occidental como región de pertenencia) o en forma indirecta (al plantear que cuando no hay una política exterior hacia la región, ello en general significa priorizar al hegemon mundial por encima de los países latinoamericanos).

Al vincular la amplitud de la región con la conceptualización de la misma en términos de unipolaridad, bipolaridad o multipolaridad, se observa que quienes ven a Estados Unidos como el único líder en la región simultáneamente consideran a América del Sur como la región de interés para sus países. Esto es coincidente con la postura de quienes se inclinan por un liderazgo brasileño en la región. Por su parte, para quienes ven a Brasil y Estados Unidos como los dos líderes regionales, América Latina es la región por excelencia. En cambio, los académicos que perciben múltiples polos en la región le asignan a la misma un alcance continental.

En la tabla 6 se pueden comparar las percepciones de los académicos del ámbito de las políticas exteriores de Argentina y Brasil, así como del conjunto de todos los académicos sobre el alcance de la región. En tal sentido, la tercera parte de los académicos argentinos considera que el Hemisferio Occidental es la región hacia la que se debe volcar la política exterior de Argentina, mientras que más de la mitad de los académicos brasileños ven en América del Sur el espacio de incidencia de la política exterior de su país. Ni el Hemisferio Occidental es relevante para los académicos brasileños (ninguno lo nombra como la región en la que debe relacionarse Brasil), ni América del Sur es relevante para los académicos argentinos (solo uno la nombra). Ambos espacios son priorizados por un cuarto del total de académicos de cada uno de estos dos países, respectivamente. Lo anterior reafirma la idea de que la región circunscripta a América del Sur es básicamente una construcción brasileña,

La tercera parte de los académicos argentinos considera que el Hemisferio Occidental es la región hacia la que se debe volcar su política exterior, mientras que más de la mitad de los académicos brasileños ven en América del Sur el espacio de incidencia de Brasil.

que la vocación panamericanista argentina es muy fuerte y que el latinoamericanismo es la opción intermedia que probablemente vuelva a tener importancia en el futuro mediano. La base de esta última afirmación es que un quinto de académicos argentinos y un quinto de los brasileños ven en América Latina un espacio natural de

la política exterior de sus naciones. Finalmente, hay que destacar que la inmensa mayoría de los académicos no priorizó el Mercosur como región; esto se constata cuando se considera el conjunto de la muestra relevada y también cuando se consideran exclusivamente las opiniones de los académicos de Argentina o Brasil.

Tabla 6. Opinión de los académicos sobre el espacio regional de la política exterior de cada país

Polos de la región	Académicos Argentina		Académicos Brasil		Todos	
	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia
Hemisferio Occidental	34	5			27	14
América Latina	20	3	12	2	17	9
América del Sur	7	1	57	9	25	13
Mercosur	13	2	12	2	10	5
No hay política	13	2	12	2	15	8
No contesta	13	2	7	1	6	3
Total	100	15	100	16	100	52

Fuente. Elaboración propia.

Brasil y México: potencialidades y debilidades para el liderazgo regional

En este trabajo no se realiza una distinción analítica entre integración regional y regionalismo, pero se atiende a sus asuntos centrales en el sentido de Hurrell (2007: 130): «En términos explicativos, la tendencia dominante ha sido mirar al interior de las regiones. El núcleo de la teoría del regionalismo se centra en el impacto de los niveles en aumento de intercambio social y económico regional, así como en los vínculos entre integración económica, instituciones e identidad»⁷. Asimismo, se parte del actual debate sobre su conceptualización y caracterización histórica. Sanahuja y Comini (2018), por ejemplo, recientemente analizaron las transformaciones en los modelos de regionalismo a la luz del giro liberal en el marco de una globalización en crisis. En el momento en que este artículo se escribió⁸, los cambios políticos en la región muestran sus impactos sobre el modelo de «regionalismo posliberal» caracterizado por Sanahuja (2008: 32-33 y 2018: 11-54) o planteado por Tussie y Riggirozzi (2012) como «regionalismo poshegemónico»⁹.

El cierre del siglo xx y el inicio del xxi presentaron algunos cambios en las dinámicas políticas internacionales en la región. En 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)¹⁰, marcando un hito clave en la historia de las relaciones internacionales de la región. México quedaba, aún más, estrechamente vinculado a las dinámicas de inserción internacional de América del Norte y, particularmente, de las estadounidenses. Por su parte, Brasil reconfiguró su estrategia regional, fortaleciendo su proyección de influencia al espacio suramericano –concebido ahora como su entorno inmediato– y renunciando a una proyección latinoamericana, que podría ser contestada por México, cuya actuación podría estar condicionada por su relación con el hegemón hemisférico.

El liderazgo –o pretendido liderazgo– de Brasil sobre la región suramericana es un asunto no consensuado por la literatura especializada. Mientras un grupo de académicos afirma el desarrollo del liderazgo suramericano de Brasil (Saraiva, 2010; Pinheiro y Gaio, 2014), otros cuestionan sus capacidades para construir dicho liderazgo (Flemes y Wehner, 2015; Flemes, 2009; Malamud, 2011). Al ser

7. Traducción libre del original en inglés.

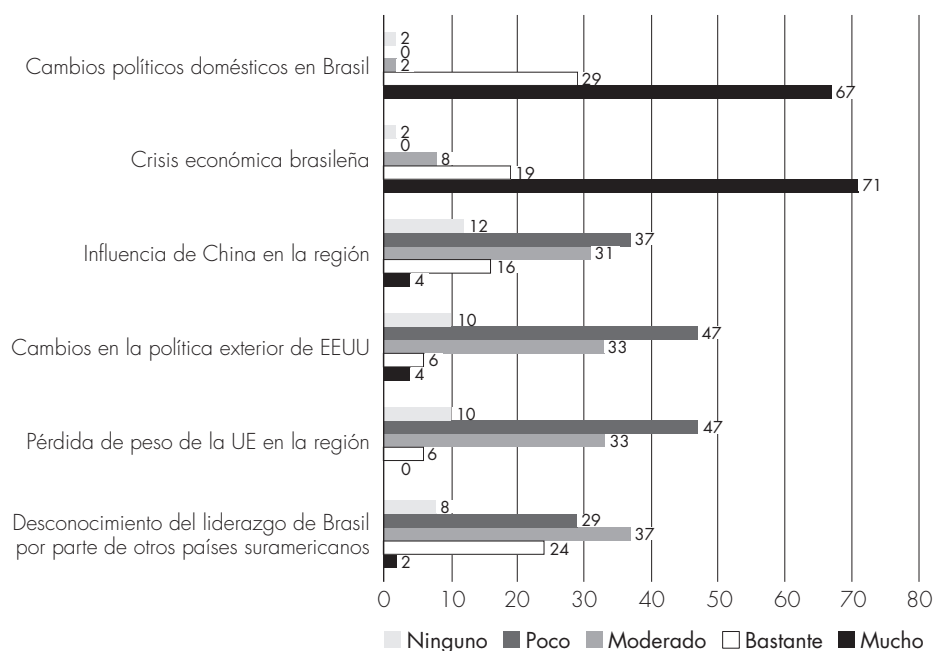
8. A inicios del año 2018.

9. El debate sobre la conceptualización de este modelo de regionalismo puede verse, por ejemplo, en Serbin *et al.* (2013), Lander (2004) y Briceño Ruiz (2016). Por otro lado, una mirada sobre los discursos acerca de los regionalismos puede consultarse en Jenne *et al.* (2017).

10. En inglés *North American Free Trade Agreement* (NAFTA).

consultados los académicos encuestados sobre los factores que influyen en la disminución del liderazgo o potencial liderazgo de Brasil sobre la región suramericana, los factores de carácter doméstico son los que aparecen identificados como de mayor relevancia. Debe señalarse que algunos autores, como Burgues (2015), observan una crisis del liderazgo regional brasileño desde el final del segundo Gobierno presidido por Luiz Inácio Lula da Silva. Tomados los académicos como un único grupo (véase la figura 1), casi la totalidad de los mismos señala, como factor bastante o muy influyente en la disminución del liderazgo o potencial liderazgo de Brasil sobre la región suramericana, la crisis política que ha vivido el país en torno a la destitución de la presidenta Dilma Rousseff. El segundo factor que es identificado apunta al impacto de la crisis económica brasileña, ubicado en las dos categorías de mayor nivel de influencia por nueve de cada diez académicos. Cabe destacar también que este es el factor que aparece con más menciones en la categoría de mucha influencia, la de mayor grado en la escala utilizada, acumulando más de dos tercios de las respuestas en esta pregunta.

Figura 1. Grado de impacto de factores en la disminución del liderazgo o potencial liderazgo de Brasil sobre la región suramericana (en %)



Fuente: Elaboración propia según datos de la encuesta a académicos (2017).

El tercer factor con mayor cantidad de acumulación de respuestas en las dos categorías que señalan mayor grado de influencia es el referido al desconocimiento del liderazgo de Brasil por parte de otros países suramericanos, alcanzando la sumatoria de ambas categorías un cuarto de las respuestas. Como se ve, la distancia con relación a los factores domésticos es amplia; incluso, casi dos quintos de las respuestas señalan que la influencia de este factor es moderada. Al mismo tiempo, poco más de un tercio de los académicos ven poca o ninguna influencia de este factor sobre el liderazgo –real o potencial– de Brasil en América del Sur. La lectura de estos datos debe realizarse en el marco de un debate académico que no tiene un acuerdo sobre el liderazgo brasileño en América del Sur. El déficit de recursos materiales de Brasil para ejercer un liderazgo benigno en la región ha llevado a que se construyera conceptualmente la idea de Brasil como «líder sin seguidores», buscando él mismo ser primero un jugador global de tamaño medio antes de ver su liderazgo regional reconocido por parte de los restantes países suramericanos (Malamud, 2011).

A partir de las preguntas abiertas realizadas a los académicos, se pueden comprender mejor algunos de los valores que arroja esta medición que se distribuye casi en tercios en la escala de influencia propuesta. Los factores domésticos de Brasil son identificados como la pieza clave de la situación y, para algunos de los académicos, el desconocimiento de otros países frente al liderazgo brasileño sería una consecuencia de la crisis doméstica que impacta en la proyección regional del país. Por otra parte, este desconocimiento es visto como un hecho relevante y a atender, ya que involucra al círculo inmediato de relaciones exteriores de Brasil, las cuales constituyen un espacio estratégico de su acción internacional. En ese sentido, la pérdida de relevancia de la política exterior en la agenda brasileña desde la salida del Gobierno del presidente Lula, junto a la disminución de algunos flujos comerciales y de inversión hacia ciertos países de la región, como en el caso de un socio clave como Argentina, así como el creciente desprestigio de las élites políticas brasileñas, muestran cómo esta pérdida de liderazgo, o pretendido liderazgo, se encuentra en uno de sus momentos de mayor intensidad. Sin embargo, algunos académicos evalúan esta situación como transitoria. En atención a los procesos de media y larga duración, estos señalan que, pasada la *turbulencia* actual, un Brasil estabilizado tendría condiciones para volver a posicionarse en la región buscando (re)construir su liderazgo.

El factor relacionado con la creciente influencia de China en la región, es el segundo factor externo con más valoraciones ubicadas en los dos grados de mayor influencia en la escala utilizada. Un quinto de las respuestas se acumulan en la sumatoria de estas dos categorías. Sin embargo, casi un tercio de los académicos ve en este factor una influencia moderada, y la mitad de las respuestas muestran lo muestran como poco o nada influyente. Brasil y China comparten múltiples foros internacionales multilaterales, particularmente los que nuclean a los «países emergentes». Desde ya hace un tiempo considerable, China es un actor muy relevante en la región

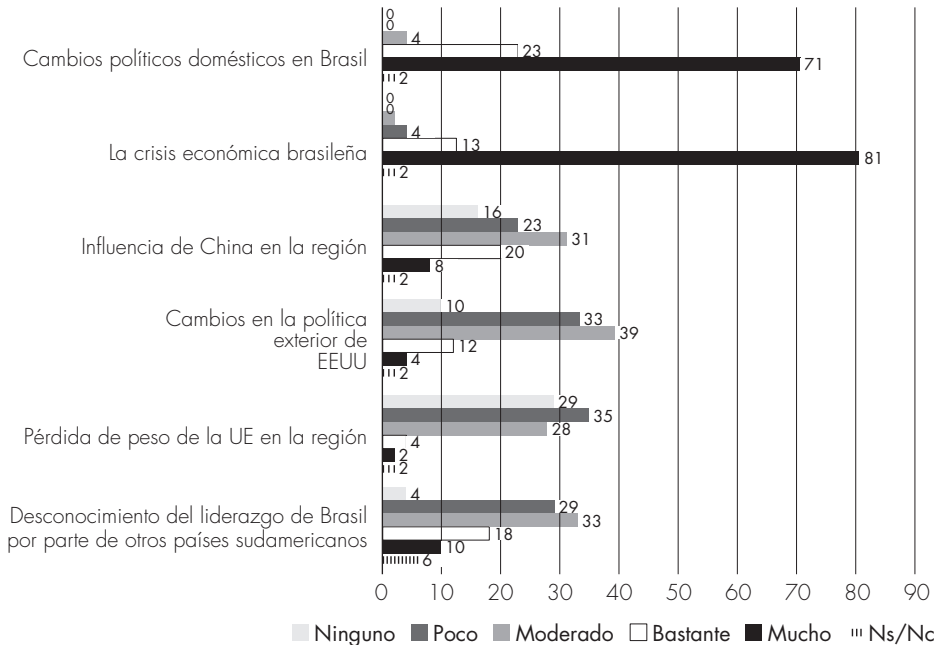
latinoamericana (Dosch y Goodman, 2012) y se ha constituido en un competidor para Brasil y su proyección de influencia en el espacio regional (Jenkins, 2012 y 2014; Urdinez, 2014; Urdinez *et al.*, 2016), a la vez que cuenta con capacidades para fortalecer los lazos bilaterales con los países de la región (Struver, 2014).

El aspecto clave que señalaron algunos de los académicos consultados fue la significación del tipo de relacionamiento que Brasil construirá con el tiempo en este nuevo escenario, en términos de competencia y cooperación. Durante el período en el cual José Serra fue canciller de Brasil (de mayo de 2016 a febrero de 2017), la política exterior brasileña vivió una reorientación inocultable. Pasó de un énfasis mayor en los BRICS¹¹ a una estrategia que volvía a poner en primer plano a los países y bloques desarrollados (Estados Unidos, Unión Europea y Japón), mientras que, sin abandonar las relaciones con los países del Sur, las supeditaba a la conveniencia económica de las mismas. En el momento de asumir su cargo de ministro, decía Serra sobre este punto: «Vamos a ampliar el intercambio con nuestros socios tradicionales, como Europa, Estados Unidos o Japón. Con Estados Unidos, confiamos en soluciones prácticas a corto plazo para la eliminación de barreras no arancelarias, que son, en el mundo actual, las esenciales (...) Será prioritaria la relación con nuevos socios en Asia, particularmente China. Nos esforzaremos igualmente por actualizar el intercambio con África, nuestro gran vecino del otro lado del Atlántico. Esta relación no puede restringirse a los lazos fraternales del pasado y a las correspondencias culturales, pero, sobre todo, debe forjar alianzas concretas en el presente y para el futuro. Al contrario de lo que se intentó difundir entre nosotros, África moderna no pide compasión, sino que espera un intercambio económico, tecnológico y de inversiones eficaz. Esa es la estrategia Sur-Sur correcta, no la que llegó a practicarse con fines publicitarios, escasos beneficios económicos y grandes inversiones diplomáticas» (Campos Mello, 2016).

Por su parte, la pérdida de peso de la Unión Europea en la región –agravada por el Brexit– y el cambio en la política exterior estadounidense, luego de la asunción de Donald Trump a la Presidencia, son considerados por más de la mitad de los académicos como factores poco o nada influyentes. Aunque, si se analizan las respuestas con más detenimiento, hay algunas consideraciones que es necesario realizar. En el caso de las negociaciones UE-Mercosur, las mismas son percibidas por algunos académicos como una oportunidad para que Brasil mantenga, construya o recupere liderazgo. Mientras que la relación que establezca con Estados Unidos aparece como un asunto clave para el futuro del accionar internacional de Brasil.

11. BRICS: acrónimo del grupo de países que incluye Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

Figura 2. Grado de impacto de factores en la disminución del protagonismo de Brasil a nivel global (en %)



Fuente: Elaboración propia según datos de la encuesta a académicos (2017).

Si se segmentan las respuestas sobre Brasil tomando solamente a los académicos brasileños, la imagen que se arroja es similar, pero con algunos matices. Los factores domésticos aparecen como los más relevantes. Todos los académicos ubican el factor «crisis política» en una de las dos categorías de mayor influencia, y casi la totalidad hace lo mismo para el factor «crisis económica». Siete de cada diez académicos señalan el desconocimiento del liderazgo brasileño como moderado o bastante influyente. Por su parte, los factores internacionales aparecen mayoritariamente valorados como generadores de un impacto moderado, aunque algunos académicos ubican a los mismos en los dos grados de mayor influencia utilizados en la escala. Los que aparecen más resaltados son la influencia de China en la región y los cambios en la política exterior estadounidense, alcanzando en ambos casos un poco más de tres quintos de los académicos consultados, los que incluyen mayoritariamente opiniones de una influencia moderada y pocos de bastante y mucha influencia. La pérdida de peso de la Unión Europea en la región no es visibilizada como un factor relevante, ya que

casi nueve de cada diez de los académicos brasileños lo percibe como un factor poco o nada influyente.

Como se puede observar en la figura 2, los factores domésticos también aparecen como los más relevantes, a juicio de los académicos, para explicar la disminución del protagonismo de Brasil a nivel global. Los cambios políticos domésticos y la crisis económica brasileña, en ambos casos, acumulan casi la totalidad de las valoraciones, ubicándolas en los dos grados de mayor influencia de la escala, siendo el factor económico el que acumula más cantidad de respuestas en el grado mayor de influencia. El desconocimiento de Brasil, por parte de otros países, como actor global agrupa en las categorías de bastante o mucha influencia un total agregado de un cuarto de las respuestas. Una mayoría relativa de los académicos, casi dos quintos, le atribuyen a este factor un impacto moderado. Mientras que casi un tercio de los mismos señalan que el factor influye poco o nada.

Sobre los otros factores externos, debe señalarse que la pérdida de peso de la Unión Europea a nivel global aparece como un factor no considerado relevante, ya que –como se ha visto en el caso de los académicos brasileños– más de tres quintos del total de los consultados le otorga una valoración de poca o ninguna influencia. También, aproximadamente tres quintos de los académicos dan relevancia a factores externos como la creciente influencia de China a nivel global y los cambios en la política exterior estadounidense. Dentro de estos factores, el relativo a China es percibido como más influyente, en términos relativos, que el estadounidense: mientras el primero acumula casi un tercio de las percepciones sumando las dos categorías de mayor influencia, el segundo factor no llega a acumular un quinto de las respuestas en estas dos categorías.

Al tomar solamente las respuestas de los académicos brasileños, los factores domésticos también aparecen como los principales para explicar la disminución del protagonismo de Brasil a nivel global. Tanto la situación política como económica concentran la totalidad de las respuestas en el nivel mayor de influencia de la escala utilizada, teniendo el factor político, en términos relativos, más acumulación de respuestas en este grado de la escala. En relación con el desconocimiento por parte de otros países de Brasil como actor global, las opiniones de los académicos brasileños le atribuyen una influencia moderada o superior en casi tres quintos de los casos, alcanzando el nivel de bastante o mucho en casi un tercio de las respuestas. Mientras tanto, la creciente influencia china a nivel global y los cambios en la política exterior estadounidense dividen las opiniones en mitades. Algunos académicos brasileños le atribuyen algún tipo de influencia superior al grado moderado, mientras que otro grupo similar tiende a señalar a estos factores como de ninguna o poca influencia.

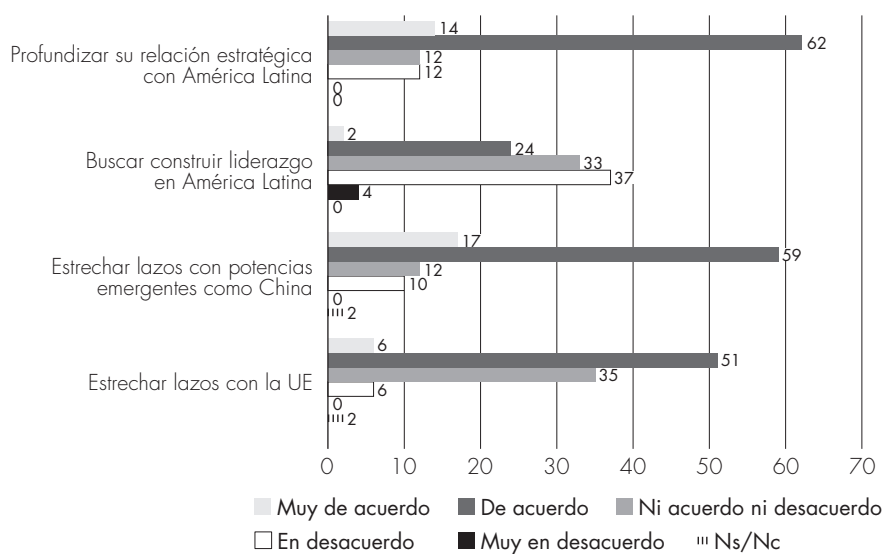
Las respuestas a las preguntas abiertas por parte de los académicos también arrojan algunos elementos importantes para la interpretación de las respuestas sintetizadas en la figura 3. Algunos de ellos señalan que China puede ser

competidor o un aliado relevante, según sea el vínculo entre ambos estados. La capacidad de posicionarse en el escenario global es evaluada por algunos académicos a partir del peso económico de Brasil, por la preparación de su burocracia especializada en la materia y por el protagonismo de algunos presidentes, particularmente Luiz Inácio Lula Da Silva. A la vez, la estrategia de proyectarse en el Sur *emergente* desde el ámbito de los BRICS se muestra como una acción que contribuiría al objetivo de constituirse en un actor global.

Los impactos de la crisis económica y la turbulencia política brasileña parecen ser los factores claves en la disminución del protagonismo de Brasil a nivel global. La creciente influencia de China podría estar contribuyendo al desplazamiento de Brasil del escenario global. Además la crisis económica de Brasil repercutió en su relación con China, perdiendo el primero el peso que tenía como socio comercial del segundo. De todos modos, el futuro del espacio de los BRICS parece ser clave en el futuro de la relación entre ambos países. En relación con Estados Unidos, la agenda actualmente impulsada por el Gobierno de Trump parece no dar un espacio relevante a Brasil, de modo particular si se piensa en el repliegue brasileño de algunos espacios multilaterales que parecen estar perdiendo grados de prioridad para este país. La relación con las principales potencias y bloques estará condicionada, entre otros factores, por la priorización regional que haga Brasil, estando en duda el mantenimiento de su agenda en relación a África y Oriente Medio.

Algunos académicos han señalado, además, que el liderazgo brasileño no es una realidad incontestada o incontestable, pues su posición puede ser desafiada por otras potencias medias de la región (Flemes y Wojczewski, 2010). La posible construcción de liderazgos en la región debe atender a México, como potencia media latinoamericana, particularmente a la luz de los cambios de la política estadounidense impulsada por el presidente Trump desde su asunción en enero de 2017, que muestra un claro desmejoramiento de las relaciones bilaterales entre ambos estados y, por tanto, habilita que una de las miradas de México en lo internacional, seguramente no la única ni la más importante, pueda devenir hacia América Latina. Si se analizan las respuestas de los académicos tomados como un único grupo, aparece claramente una visión predominante: el escenario de cambio en la política exterior estadounidense y el deterioro de las relaciones bilaterales entre ambos países se constituyen en incentivos para el relacionamiento tanto con la región latinoamericana como con la Unión Europea y China. Casi cuatro quintos de los académicos se manifiestan de acuerdo o muy de acuerdo con que los cambios de la política exterior de Estados Unidos con relación a México podrían impulsar a este último a profundizar su relación estratégica con América Latina y a buscar estrechar lazos con potencias emergentes como China. Asimismo, tres quintos de las respuestas se concentran en las categorías de acuerdo y muy de acuerdo al evaluar la posibilidad de que México estreche relaciones con la Unión Europea.

Figura 3. Cambios posibles en la orientación de la política exterior de México a la luz de los registrados en la orientación de la política exterior de Estados Unidos con relación a este país (en %)



Fuente: Elaboración propia según datos de la encuesta a académicos (2017).

Dos quintos de los académicos rechazan la posibilidad de que este escenario impulse a México a buscar la construcción de liderazgo en América Latina. Poco más de un tercio se posiciona de forma neutra frente a esta posibilidad, mientras que solamente un cuarto de los académicos manifiesta algún grado de acuerdo con la misma. Dado el número de académicos mexicanos consultados, no resulta consistente realizar una segmentación de los datos para analizarlos por separado. Sí puede decirse, sin embargo, que las respuestas de estos académicos coinciden con la imagen general que arrojan las respuestas de todo el grupo de académicos.

México posee un Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea desde el año 2000 y ha orientado sus intereses económicos hacia el Pacífico en los últimos años. La opción de estrechar lazos con China ha aparecido en la agenda, pero puede ampliar los costos políticos negativos con Estados Unidos, a la vez que debe considerarse que la relación comercial con China es vista como desventajosa por algunos actores económicos mexicanos. El acercamiento a otros países asiáticos podría ser más factible. Finalmente, es de destacar que, sobre la

coyuntura actual y la posible resignificación de la relación de México con América Latina, algunos académicos manifestaron que es probable que este país se vuelque más a esta región, sin por ello tener que construir necesariamente una alianza o relación de tipo estratégico. Por otra parte, algunos señalan que México no se constituiría en un actor desafiante para la construcción de liderazgo brasileño, dada su trayectoria y los legados que deja una inserción internacional estrechamente ligada a América del Norte.

A modo de síntesis

El panorama de síntesis que se ha perfilado a partir de la consulta realizada a los académicos tiende, como se ha venido señalando, a un contorno de definiciones generales que puede considerarse como consistente. La mayoría observa un sistema internacional *multipolar* o *apolar*, se divide en términos más o menos paritarios respecto al grado de competencia y cooperación como tónica dominante del mismo, mientras que se exhiben marcadas diferencias entre quienes visualizan un mundo bipolar sinoestadounidense y quienes perciben un sistema unipolar (no importa si el polo es Estados Unidos o China).

En relación con la región —aun cuando los académicos no coincidan en una definición conceptual y geopolítica de la misma—, sus opiniones tienden a proyectar una fuerte incertidumbre sobre los escenarios futuros en términos de liderazgo, aunque la mayoría absoluta considera que, en ella, el futuro mediano se orientará en una perspectiva de cooperación y competencia. Por su parte, la diversa conceptualización de la región tiende a corresponderse con las proyecciones predominantes en relación con privilegiar los escenarios del continente en su conjunto, de América Latina o de América del Sur. Debe destacarse que el Mercosur no es percibido en general como un escenario regional a priorizar.

Respecto a la pérdida de liderazgo regional y de protagonismo global de Brasil, la mayoría de los académicos apunta a los factores domésticos (crisis política y económica, desprestigio de las élites) como la causa principal, mientras que el factor relacionado con la creciente influencia de China en la región es observado mayoritariamente como poco significativo al respecto. En cualquier caso, la pérdida de peso de la Unión Europea no se vislumbra por la mayoría —respecto a este

La pérdida de liderazgo regional y protagonismo global de Brasil se ve relacionada mayoritariamente con los factores domésticos (crisis política y económica, desprestigio de las élites), mientras que la creciente influencia de China en la región se observa como poco significativa.

y a otros temas— como un factor especialmente relevante, en contrapartida con la influencia de los cambios verificados en la política exterior de la Administración de Donald Trump. Sobre el particular, cabe acotar que las opiniones vertidas en la encuesta tienden a confirmar el señalamiento de debilidades acrecentadas en el esquema de integración europeo, *modelo* puesto en entredicho como paradigma —muchas veces no asumido o incluso rechazado, pero siempre presente—¹² para los procesos integracionistas emprendidos en América Latina. De modo que, mientras Europa sigue enfrentando retos graves (como lo indican el impactante Brexit o la consolidación de proyectos políticos antieuropeos que incrementan su cotización electoral dentro de las fronteras nacionales), luego del triunfo de Donald Trump en noviembre de 2016 y a la luz de las dificultades de despegue de su Administración en 2017, Estados Unidos abona también un escenario de incertidumbres aunque desde posiciones percibidas como más influyentes. Por su parte, la mayoría no advierte la posibilidad manifiesta de una política explícita de construcción de un liderazgo regional competitivo por parte de México, a pesar de las desavenencias crecientes efectivizadas entre este país y Estados Unidos.

Se trata todo ello de percepciones y tendencias generales, con matices específicos sobre cada cuestión, como se ha observado en detalle. De todos modos, en su conjunto, los resultados del estudio componen una opinión que sin duda constituye un factor no desdeñable a la hora de comprender algunos giros de las relaciones internacionales latinoamericanas.

Referencias bibliográficas

- Adler, Emanuel. «The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post-Cold War Transformation». *European Journal of International Relations*, vol. 14, n.º 2 (2008), p. 195-230.
- Adler, Emanuel y Haas, Peter M. «Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program». *International Organization*, vol. 46, n.º 1 (1992), p. 367-390.
- Axelrod, Robert. *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid: Alianza, 1996 [1986].
- Axelrod, Robert. *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en agentes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004 [1997].

12. Intergubernamentalismo, supranacionalidad.

- Briceño Ruiz, José. «Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo, posneoliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina». En: Ardila, Martha (ed.). *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 23-66.
- Burges, Sean W. «Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question». *International Politics*, vol. 52, n.º 2 (2015), p. 193-207.
- Campos Mello, Patrícia. «Política externa de Serra demole princípios de Lula e Dilma». *Folha de São Paulo*, (18 de mayo de 2016) (en línea) <http://m.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1772683-politica-externa-de-serra-demole-principios-de-lula-e-dilma.shtml?cmpid=facefolha>
- Del Arenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio (coords.). *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 2015.
- Dosch, Jörn y Goodman, David. «China and Latin America: Complementarity, Competition, and Globalisation». *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 41, n.º 1 (2012), p. 3-19.
- Flemes, Daniel. «Brazilian foreign policy in the changing world order». *South African Journal of International Affairs*, vol. 16, n.º 2 (2009), p. 161-182.
- Flemes, Daniel y Wehner, Leslie. «Drivers of strategic contestation: The case of South America». *International Politics*, vol. 52, n.º 2 (2015), p. 163-177.
- Flemes, Daniel y Wojczewski, Thorsten. «Contested leadership in international relations: power politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa». *Giga Working Paper*, n.º 121 (2010).
- Grasa, Rafael. «Neoliberalismo e institucionalismo. La reconstrucción del liberalismo como teoría sistémica internacional». En: del Arenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio (coords.). *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 2015, p. 97-195.
- Heifetz, Ronald. *Leadership Without Easy Answers*. Boston: The Belknap Press of Harvard Business School Press, 1994.
- Heifetz, Ronald; Grashow, Alexander y Linsky, Marty. *The Practice of Adaptive Leadership: Tools and Tactics for Changing Your Organization and the World*. Boston: Harvard Business Review Press, 2009.
- Heifetz, Ronald y Linsky, Marty. *Leadership on the Line, with a New Preface: Staying Alive Through the Dangers of Change*. Boston: Harvard Business Review Press, 2009.
- Hurrell, Andrew. «One word? Many words? The place of regions in the study of international society». *International Affairs*, vol. 83, n.º 1 (2007), p. 127-146.
- Ignatieff, Michael. «La cultura de lo instantáneo». *Letra internacional*, vol. 27, (1992), p. 45-47.
- Innerarity, Daniel. *El futuro y sus enemigos: Una defensa de la esperanza política*. Madrid: Paidós Ibérica, 2009.

- Jenkins, Rhys. «China and Brazil: Economic Impacts of a Growing Relationship». *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 41, n.º 1 (2012), p. 21-47.
- Jenkins, Rhys. «Chinese Competition and Brazilian Exports of Manufactures». *Oxford Development Studies*, vol. 42, n.º 3 (2014), p. 395-418.
- Jenne, Nicole; Schenoni, Luis Leandro y Urdinez, Francisco. «Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994–2014». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 30, n.º 2-3 (2017), p. 195-215.
- Lander, Edgardo. «¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares». *Observatorio Social de América Latina*, año 5, n.º 15 (2004), p. 45-56.
- Maira, Luis. «¿Cómo afectará la crisis la integración regional?». *Nueva Sociedad*, n.º 224, (2009), p. 144-163.
- Malamud, Andrés. «A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy». *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n.º 3 (2011), p. 1-24.
- Moravcsik, Andrew. «Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics». *International Organization*, vol. 51, n.º 4 (1997), p. 513-553.
- Pinheiro, Leticia y Gaio, Gabrieli. «Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism». *Brazilian Political Science Review*, vol. 8, n.º 2 (2014), p. 8-30.
- Tussie, Diana y Riggirozzi, Pía y (eds.). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Londres: Springer, 2012.
- Sanahuja, José Antonio. «Del “regionalismo abierto” al “regionalismo posliberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina». En: Martínez, Laneydi; Peña, Lázaro y Vázquez, Mariana (eds.). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires, CRIES, 2008, p. 11-54.
- Sanahuja, José Antonio. «Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe». En: Serbin, Andrés (ed.). *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Barcelona: Icaria Editorial, 2018, p. 37-68.
- Sanahuja, José Antonio y Comini, Nicolás. «Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis». *Nueva Sociedad*, n.º 275 (2018), p. 32-46.
- Saraiva, Miriam Gomes. «Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur». *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, n.º especial (2010), p. 151-168.
- Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (comps.). *El regionalismo “post-liberal” en América Latina Latina y el Caribe: Nuevos Ac-*

- tores, *Nuevos Temas y Nuevos Desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: CRIES, 2012.
- Strüver, Georg. «'Bereft of Friends'? China's Rise and Search for Political Partners in South America». *Chinese Journal of International Politics*, vol. 7, n.º 1 (2014), p. 117-151.
- Urdinez, Francisco. «The Political Economy of the Chinese Market Economy Status given by Argentina and Brazil». *CS*, vol. 14, (2014), p. 47-75.
- Urdinez, Francisco; López Burian, Camilo y Oliveira, Amâncio de. «Mercosur and the Brazilian Leadership Challenge in the Era of Chinese Growth: A Uruguayan Foreign Policy Perspective». *New Global Studies*, vol. 10, n.º 1 (2016), p. 1-25.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.



El nuevo evangelismo político

COYUNTURA
Tema Straka

TRIBUNA GLOBAL
Michel Wiewiorka / Eduardo Febbro

TEMA CENTRAL
Pablo Semán
Alejandro Frigerio
Alí Pedro Oro / Marcelo Tadvald
Luisa Chulibea
Pilar Filar García-Bossio
Cecilia A. Delgado-Molina
Miguel Ángel Marsella / Luis Orellana Urbina
Abraham Jiménez Enosa
Eliza Grönwald
Jean-Jacques Kozłowski
Mariela Mosqueira
Ruth Maclean

ENSAYO

TEMA CENTRAL: **Pablo Semán.** ¿Quiénes son? ¿Por qué crecen? ¿En qué creen? Pentecostalismo y política en América Latina. **Alejandro Frigerio.** La experiencia religiosa pentecostal. **Ari Pedro Oro / Marcelo Tadvald.** Consideraciones sobre el campo evangélico brasileño. **Lamia Oualalou.** Los evangélicos y el hermano Bolsonaro. **María Pilar García Bossio.** Pentecostana. Miradas desde abajo. **Cecilia A. Delgado-Molina.** La «irrupción evangélica» en las iglesias y la política. **Miguel Ángel Mansilla / Luis Orellana Urtubia.** El pentecostalismo chileno (1909-2017). **Abraham Jiménez Enoa.** Dios y el «diseño original». La teología pentecostal y el matrimonio igualitario en Cuba. **Eliza Griswold.** El silencio no es espírita. ¿Hay un evangelio evangélico? **Jean-Jacques Kourliandsky.** Democracia, evangelismo y política. **Isabela Mosqueira.** Dios y rock & roll. Cómo el evangelismo transformó el rock. La teología pentecostal y la política. **María Pilar García Bossio.** Pentecostana. Miradas desde abajo. **Cecilia A. Delgado-Molina.** La «irrupción evangélica» en las iglesias y la política. **Miguel Ángel Mansilla / Luis Orellana Urtubia.** El pentecostalismo chileno (1909-2017). **Abraham Jiménez Enoa.** Dios y el «diseño original». La teología pentecostal y el matrimonio igualitario en Cuba. **Eliza Griswold.** El silencio no es espírita. ¿Hay un evangelio evangélico? **Jean-Jacques Kourliandsky.** Democracia, evangelismo y política. **Isabela Mosqueira.** Dios y rock & roll. Cómo el evangelismo transformó el rock. La teología pentecostal y la política.



¿Otra vez los militares?

Democracia, inseguridad, ciudadanía

COYUNTURA
Pablo Szaifman

TRIBUNA GLOBAL
Oscar Bedonch

TEMA CENTRAL
Rat Damián
Marcelo Fubini Saló
Samuel Alvo Soares
Verónica Zakkaga / Rebecca Hanson
Pia Verónica Már
Francisco Rojas Amorena
Francisco Leal Buhrke
Rafel Benítez Massat
Luis Tedesco
Fernando Molina
Hilena Carneiro
Manel R. Lucero

ENSAYO
Manuel de Sarmiento

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2018

Democracia, inseguridad, ciudadanía



El futuro del trabajo

Mitos y realidad

COYUNTURA
Fernando Resso
Carmelo Mesa-Lago

TRISUNA GLOBAL
FERNANDO RESSO
CARMELO MESA-LAGO

TEMA CENTRAL
Jocul Subiectiv
Victor Figueira
Uta Dirksen
Luca Sartorio
Alyssa Barzilai
Fernando Isabella
Francesca Bela
David Rodrik
Sofia Scarserra
Eric Sachs
Luís Moreno
Yoon Choo

ENERO-FEBBRE 2019

El futuro del trabajo

Mitos y realidades

Militancia diaspórica: el ciclo de acción colectiva de apoyo a las «mujeres de confort» en Europa y EEUU (2015-2016)

Diaspora activism: the cycle of collective action of the “comfort women” advocacy movement (2015-2016)

María del Pilar Álvarez

Investigadora del CONICET; profesora y directora del Programa Semilla de Estudios Coreanos, Universidad del Salvador (USAL). mdelpilar.alvarez@usal.edu.ar

Cómo citar este artículo: Álvarez, María del Pilar. «Militancia diaspórica: el ciclo de acción colectiva de apoyo a las “mujeres de confort” en Europa y EEUU (2015-2016)». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 121 (abril de 2019). DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.209

Resumen: Este artículo analiza y compara el papel de la *Comfort Women Justice Coalition* (CWJC) en Estados Unidos y de *Justice for Comfort Women* (JCW) en Reino Unido durante el ciclo de protestas desatado por la red transnacional de advocacy de las «mujeres de confort» entre el 28 de diciembre de 2015 y el 30 de septiembre de 2016. La hipótesis central del trabajo es que la emergencia del activismo diaspórico —en este caso en defensa de las «mujeres de confort»— no constituye un patrón isomórfico de militancia en el exterior ni de vinculación con los actores dominantes de la red transnacional. Articulando debates clásicos de los movimientos y redes sociales con recientes aportes sobre el activismo político en la diáspora, aquí se presenta un estudio de caso cualitativo basado en material institucional y entrevistas semiestructuradas a miembros de JCW y CWJC.

Palabras clave: mujeres de confort, activismo diaspórico, redes transnacionales, movimientos sociales, violencia de género y relaciones internacionales

Abstract: This paper analyses and compares the roles of the *Comfort Women Justice Coalition* (CWJC) in the United States and *Justice for Comfort Women UK* (JCW) during the cycle of protests unleashed by the transnational “comfort women” advocacy network between December 28th 2015 and September 30th 2016. The central hypothesis of the work is that the emergence of diasporic activism – in this case in defence of “comfort women” – does not constitute an isomorphic pattern of activism from abroad nor of linkage with the dominant actors in the transnational network. By combining classic discussions of movements and social networks with recent contributions on political activism in the diaspora, a qualitative case study is presented based on institutional material and semi-structured interviews with members of the JCW and the CWJC.

Key words: comfort women, diasporic activism, transnational networks, social movements, gender violence and international relations

Este trabajo ha sido financiado por el Seed Program for Korean Studies del Ministerio de Educación de la República de Corea y el Korean Studies Promotion Service de la Academy of Korean Studies (AKS-2016-INC-2230005). Se agradece la colaboración de María del Mar Lunaklick y Gonzalo Peña, asistentes de investigación.

El poder de las redes transnacionales de *advocacy* (RTA) en la política internacional ha dado lugar a una vasta literatura alineada tanto a los debates clásicos de los movimientos sociales como al constructivismo social. Dicha literatura ha intentado comprender el poder y el papel de los actores no estatales en la construcción de una ciudadanía global (Lipschutz, 1992; Nye y Donahue, 2000), en el desafío de la globalización (Mittelman, 2000; Naim, 2000) y en la propagación de valores uni-

La red transnacional de *advocacy* de las exesclavas sexuales de la Armada Imperial de Japón durante la guerra de avance de Japón en Asia (1931-1945), eufemísticamente denominadas «mujeres de confort», es uno de los movimientos sociales en red de Asia del Este más consolidados.

versales como los derechos humanos o el feminismo (Keck y Sikkink, 1998; Sikkink, 2013). En este sentido, el candente debate surgido en el seno de las relaciones internacionales motivó a reconocidos académicos de los movimientos sociales, como Tarrow y Della Porta, a profundizar sus estudios y repensar sus propuestas teóricas desde las

dinámicas transnacionales del activismo social en red (Della Porta y Andretta, 2006; Della Porta y Tarrow, 2005). Estos trabajos retoman muchas de las categorías analíticas que la sociología política de los movimientos sociales viene discutiendo desde la década de los setenta del siglo pasado –como los ciclos de protestas, los repertorios de acción colectiva, la estructura política de oportunidad, los marcos cognitivos o de referencia, la identidad colectiva y los lazos de solidaridad intra y entre movimientos– para pensar la propia dimensión transnacional de un movimiento en red, las tensiones entre lo local y lo transnacional, así como los procesos de socialización de las normas.

Una ola más reciente de estudios sobre redes transnacionales ha puesto mayor atención al activismo político en las diásporas¹ (Adamson, 2005 y 2016; Koinova, 2009 y 2016; Gerthesis, 2016; Sokefeldm 2006; Smith y Stares, 2007). Estos trabajos se centran en el análisis de la relación del activismo surgido en las comunidades

1. Por diáspora se hace referencia a un colectivo social que existe más allá de la frontera nacional y comparte una misma identidad nacional de origen. La diáspora no es un grupo unitario de actores, por el contrario, está conformado por individuos y grupos heterogéneos entre los cuales se observan distintas olas migratorias, generaciones y descendientes (Koinova, 2016).

migrantes con la militancia del país de origen en diversos focos de oposición política, transiciones a la democracia, procesos de justicia transicional y movimientos fundamentalistas o separatistas. Estos autores destacan la capacidad y los modos que poseen los activistas en la diáspora de mantener fuertes lazos de compromiso con una causa política específica del país de origen basados en cuestiones afectivas e identitarias alineadas o contrapuestas a marcos cognitivos dominantes en el lugar de residencia. Desde la perspectiva de los movimientos sociales, constituyen un claro aporte a la noción de vínculos, identidades y tipos de repertorios de una red transnacional, al mismo tiempo que sugieren la necesidad de profundizar en cómo la diáspora pone en cuestión la memoria histórica –muchas veces heredada y/o imaginada– en los procesos de densificación y/o diversificación de las RTA.

En este contexto, la red transnacional de *advocacy* de las exesclavas sexuales de la Armada Imperial de Japón durante la guerra de avance de Japón en Asia (1931-1945), eufemísticamente denominadas «mujeres de confort»², es uno de los movimientos sociales en red de Asia del Este más consolidados. En 2016, esta RTA alcanzó gran visibilidad no solo en Asia, sino también a nivel internacional al iniciarse un nuevo ciclo de acción colectiva. El lunes 28 de diciembre de 2015 se produjo un punto de inflexión en la lucha de este movimiento cuando, tras 12 rondas de negociaciones, los gobiernos del primer ministro Shinzo Abe (Japón) y la presidenta Park Geun Hyen (Corea del Sur) comunicaron la firma de un acuerdo que «resolvía» el conflicto de las «mujeres de confort». El mismo día en que se dio a conocer el acuerdo, esta red transnacional –especialmente la ONG que lidera el movimiento en Corea del Sur, el *Korean Council for the Women Drafted for Military Sexual Slavery by Japan*³ (Korean Council)– salió a bloquear el supuesto logro histórico por considerar que no se respetaban las demandas exigidas desde hacía más de 25 años por las víctimas y los actores sociales que integran la red. La indignación desató una ola de protestas en las calles y, fundamentalmente, en las redes sociales. En el marco de este ciclo de acción colectiva, se destaca el activismo de actores sociales surgidos fuera de la región de los países afectados⁴. En

2. Si bien la red transnacional de *advocacy* coincide en remarcar el carácter esclavizador del sistema de las «mujeres de confort», los actores sociales del movimiento aún continúan usando estas palabras para hablar del caso dada su popularización. Mujeres de confort es la traducción literal de 慰安婦 (en kanji y chino tradicional) o 위안부 (en coreano).

3. En coreano: 한국정신대문제대책협의회. Los nombres de las ONG de origen japonés, chino y coreano se utilizarán en idioma inglés respetando la traducción oficial que ellas mismas hacen.

4. Por región se hace referencia a los países afectados, la mayoría del este y sureste de Asia con la excepción de los Países Bajos (Indias Orientales Neerlandesas), los cuales también fueron víctima

Estados Unidos, por ejemplo, adquirió protagonismo el grupo denominado *Comfort Women Justice Coalition* (CWJC), creado en 2015 antes de desatarse el conflicto tras la firma del acuerdo, y en el Reino Unido se fundó en enero 2016 *Justice for Comfort Women* (JCW). La aparición de ambos grupos desafió los trabajos previos (Álvarez, 2016; Chou, 2003; Ku, 2015; Lee, 2015; Piper, 2001; Soh, 1996 y 2003; Tsutsui, 2006; entre otros) que tendían a minimizar el rol del activismo en la diáspora en la densificación de la RTA de las «mujeres de confort». La visibilidad e incidencia de estos dos grupos sociales han planteado nuevos interrogantes de investigación: ¿Quiénes son y por qué se crean estas organizaciones? ¿Qué conexiones establecen con los otros actores sociales que tradicionalmente han integrado la red transnacional de las «mujeres de confort»? ¿Qué demandan y a quiénes elevan sus reclamos? ¿Qué características poseen sus repertorios de acción?

El objetivo de este artículo es analizar el rol de CWJC y JCW durante el ciclo de protestas que se desarrolló desde el 28 de diciembre de 2015 –firma del acuerdo entre los gobiernos de Japón y Corea del Sur sobre «mujeres de confort»– hasta finales de septiembre de 2016, fecha en la cual el ciclo alcanza su primera etapa de agotamiento. Del universo de organizaciones en la diáspora, CWJC ha sido elegida por su visibilidad y protagonismo durante el ciclo de protestas mencionado, y JCW por ser un grupo social nuevo surgido en el marco de este conflicto político. Articulando debates clásicos de los movimientos sociales –específicamente las categorías analíticas de ciclos de acción colectiva, repertorios de acción y marcos de referencia (Tarrow, 2009)– con recientes aportes sobre el activismo político en la diáspora, esta investigación efectúa un estudio de caso cualitativo basado en material institucional de las dos organizaciones seleccionadas (sitios web, redes sociales como Facebook, material audiovisual, comunicados y documentos) y en entrevistas semiestructuradas a miembros directivos de ambas organizaciones. En primer lugar, se realiza un breve recorrido por la historia de la red transnacional de *advocacy* de las ex «mujeres de confort» desde su origen, a comienzos de los años noventa del siglo pasado, hasta la actualidad. En segundo lugar, se compara el rol de CWJC y JCW durante el ciclo de protestas indicado, destacando las particularidades de los repertorios de acción colectiva. Y, finalmente, se ofrecen unas conclusiones en las que se reflexiona acerca de las nuevas tendencias de esta RTA y del impacto de los descendientes *asiáticos* (memoria heredada o posmemoria) en el alcance global de la red transnacional más importante por la rectificación del pasado agresor de Japón.

de la esclavitud sexual de la Armada Imperial de Japón.

Mujeres sin confort: reseña del movimiento social trasnacional

La primera vez que se juzgó el caso de las «mujeres de confort» fue en 1948 en el Tribunal Militar de Batavia⁵, en el cual militares japoneses fueron acusados y condenados por haber obligado a 35 mujeres holandesas a ejercer la «prostitución forzada»⁶ durante la guerra. Sin embargo, cuestiones políticas, sociales y culturales de la época no permitieron avanzar en la temática. Pasaron varias décadas hasta que se configuró una estructura política de oportunidad más favorable. Soh (1996 y 2003), Piper (2001) y Chou (2003) señalan que el activismo trasnacional de la red feminista en los años setenta permitió que la violencia contra la mujer generara una mayor preocupación entre sectores sociales que luego tuvieron un papel clave en la conformación de los movimientos por las exesclavas sexuales de la Armada Imperial de Japón (1931-1945). La red feminista había iniciado campañas contra el turismo sexual en Asia del Este y había favorecido la creación de la primera asociación de mujeres de Asia en 1977 (con sede en Japón). El activismo feminista coincide con la emergencia de los movimientos por la democracia en Corea del Sur y la aparición en Japón y Corea del Sur de las primeras publicaciones sobre las ex «mujeres de confort». Con la instauración de la democracia surcoreana en 1987 y el profundo revisionismo histórico del período colonial que acompañó al cambio de régimen político, ello sumado a los logros de los movimientos feministas trasnacionales, se delineó un escenario propicio para la aparición del movimiento social en defensa de las exesclavas sexuales de la Armada Imperial de Japón.

El origen formal del movimiento se remonta a la primera demanda judicial realizada frente a los tribunales de Tokio el 4 de agosto de 1991 por Hak Soon Kim, una sobreviviente coreana quien –apoyada por asociaciones de mujeres y el recientemente creado Korean Council⁷– se convertiría en la primera víctima en dar testimonio público. Con una cobertura mediática significativa, su relato activó el debate y motivó la creación de otras ONG en países afectados por la esclavitud sexual de la Armada Imperial Japonesa (Soh, 1996: 1233). El 20 de

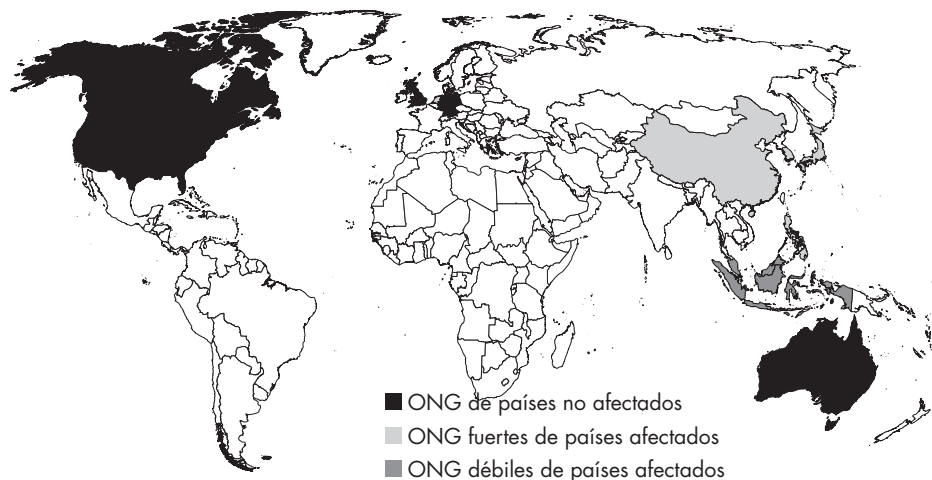
5. Refiere a uno de los tribunales en los cuales se juzgaron crímenes de guerra cometidos por Japón durante la guerra.

6. El caso no fue juzgado ni en el Tribunal Penal Militar Internacional para el Lejano Oriente ni en los otros juicios contra japoneses que cometieron crímenes de guerra desarrollados fuera y dentro de Japón en la posguerra a excepción del mencionado en Yakarta.

7. El Korean Council fue fundado el 16 de noviembre de 1990.

febrero de 1992, la *Taipei Women's Rescue Foundation*⁸ (TWRF), una organización civil para la defensa de los derechos de la mujer, creó una sección especial destinada a investigar y luchar por los derechos de las víctimas taiwanesas. Ese mismo año se fundó el *Task Force on Filipino Comfort Women* (TFFCW) y, en 1994, se creó *Lola Pilipina*, otra organización social alineada a TFFCW. A comienzos de los noventa, en la República Popular China se conformaron también los primeros grupos de reclamo liderados por profesores universitarios que venían investigando las atrocidades cometidas por Japón entre 1931 y 1945. En la sesión del Congreso Nacional del Partido de 1991, se elaboró una propuesta para discutir el caso de las ex «mujeres de confort» en China. En los dos años siguientes, se elevaron otras iniciativas similares y la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino autorizó a las ONG y a las víctimas a realizar demandas a Japón. Su Zhiliang y Chen Lifei fundaron en 1999 el *Research Center for the Chinese «Comfort Women»*⁹ en la Universidad Normal de Shanghai, que constituye el principal actor social de la red en China (Qiu *et al.*, 2013: 167).

Figura 1. Países que pertenecen a la red trasnacional de las «mujeres de confort»



Fuente: Elaboración propia en base a datos relevados (marzo de 2017).

8. En chino: 財團法人台北市婦女救援社會福利事業基金會.

9. En chino: 中国慰安妇研究中心.

Como se observa en la figura 1, desde el origen hasta la actualidad, este movimiento se ha expandido no solo a los países afectados sino también a otras partes del mundo. En Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Alemania hay ONG que luchan por las ex «mujeres de confort» y, en Australia, una ONG reclama justicia y verdad por los crímenes de guerra cometidos por Japón (incluyendo el caso de las esclavas sexuales). En Malasia, Timor Leste e Indonesia los grupos sociales son menos visibles, pero envían miembros a las actividades centrales de la red.

Este movimiento social consolidó su red trasnacional en 1992 mediante la conformación de la *Asian Solidarity Conference* (ASC), una reunión que intenta ser bianual en la cual se establece el plan de lucha común y posturas determinadas frente a declaraciones de los gobiernos de Japón. Esta red le ha reclamado a Japón las siguientes peticiones: admitir que las mujeres fueron forzadas, dar a conocer la verdad, efectuar una disculpa pública, construir memoriales y museos históricos, otorgar compensaciones económicas a las víctimas, castigar a los responsables y documentar lo ocurrido adecuadamente en los libros de texto japoneses. La ASC se realiza en los distintos países que conforman la red de países afectados. Entre el 18 y 20 de mayo de 2016, en Seúl, se llevó a cabo la reunión número 14 destinada justamente a denunciar el acuerdo de diciembre de 2015: «En esta conferencia, nosotros alertamos de que el sorpresivo anuncio del acuerdo firmado entre los gobiernos de Corea del Sur y Japón luego del encuentro entre los ministros de relaciones exteriores de Corea y Japón el 28 de diciembre de 2015 es un serio desafío que perjudica los esfuerzos y aspiraciones de las víctimas, la sociedad civil y los miembros de las organizaciones del mundo que han trabajado en este tema»¹⁰ (ASC, 2016).

Los repertorios de acción de la red abarcan un amplio espectro de actividades que se podrían agrupar en tres tipos de estrategias: a) acciones para incidir en la comunidad internacional, b) juicios presentados en tribunales en Japón y c) campañas de concientización. La mayoría de las ONG participan de la totalidad de las actividades organizadas por la red, teniendo un rol protagónico los grupos de Corea del Sur. Una de las lógicas de presión más utilizadas, fundamentalmente en la primera década de existencia de esta red, ha sido el envío de activistas a organismos internacionales. Se mandaron delegados en 1992, febrero y mayo de 1993, y febrero de 1994 a la Subcomisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En 1996 se publicó el

10. Traducción libre de la autora.

informe *Radhika Coosmarasway*, en 1998 el informe *McDougall* y en 2010 el informe *Rashida Manjoo*, entre otros documentos preliminares y finales. Por otro lado, se abogó a través de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), dado que Japón había violado el Convenio sobre el trabajo forzoso (n.º 29). También se establecieron contactos con legisladores de los Estados Unidos y Canadá. A través de estos lazos con la comunidad internacional se logró legitimar las demandas de la red y enmarcar el caso en las perspectivas dominantes de derechos humanos y violencia contra la mujer en tiempos de guerra.

Como sostienen Keck y Sikkink (1998), las campañas internacionales constituyen una estrategia central de las RTA. Las campañas realizadas por esta red no han sido muy originales, más bien representan acciones modulares de este tipo de movimientos, por ejemplo, campañas para recolectar firmas. El evento más grande y con mayor alcance internacional fue la organización del *Women's International War Crimes Tribunal* en el año 2000 en Tokio. Contó con la presencia de víctimas y ONG de Corea del Sur, Japón, Filipinas, Indonesia, China, Países Bajos, Timor Leste, Indonesia y Taiwán; además de grupos feministas y abogados especializados en derechos humanos tan reconocidos como Kirk McDonald (exjuez del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia). La judicialización del conflicto es una de las principales políticas de presión; desde 1991 se han efectuado demandas judiciales frente a tribunales en Japón. Estas presentaciones reflejan un gran entendimiento, coordinación y capacidad de acción en red por parte de los distintos actores sociales. Para poder litigar, se requiere de la participación de abogados y víctimas de los distintos países afectados. En las reuniones de la ASC se han estandarizado criterios y, gracias al apoyo de abogados japoneses, ha sido posible presentar demandas judiciales que hasta la fecha han sido todas desestimadas por ser casos que, según la Justicia japonesa, no les compete resolver a los tribunales sino a la Dieta Nacional o poder legislativo de Japón.

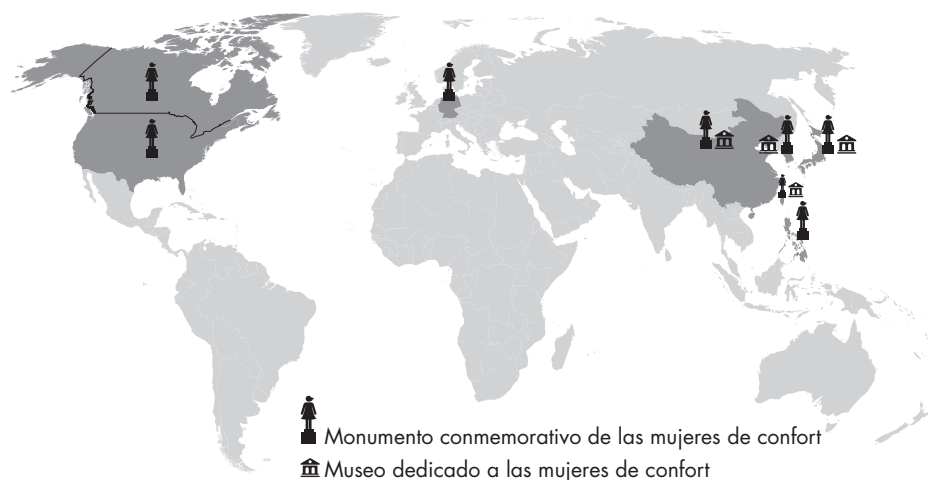
La red ha demostrado tener un alto nivel de incidencia y capacidad de negociación local al bloquear la única propuesta de Japón tendiente a resolver el conflicto producida antes del acuerdo de 2015. Los gobiernos del Estado objeto (Japón) han sido reticentes a generar canales de diálogo que permitan repensar las políticas de rectificación de su pasado agresor. Sin embargo, a tan solo cinco meses de haber dado a conocer el primer testimonio público, el 13 de enero de 1992, el por entonces primer ministro de Japón, Miyizawa Kiichi, pidió disculpas en Seúl por las experiencias dolorosas sufridas por las «mujeres de confort». Ese mismo año, en junio, se publicó un informe oficial, conocido como Informe Kato, en el cual se detallaban los resultados de la investigación efectuada sobre el tema y se reconocía que «las mujeres fueron forzadas en

contra de su voluntad, es decir, por medio de la coerción y la coacción» (MOFA-Japón, 2014: 18). Con la llegada al poder del Partido Socialista, el primer ministro Tomiichi Murayama (en el cargo del 30 junio de 1994 al 11 de enero de 1996) propuso la creación del Fondo de Mujeres Asiáticas (AWF, por sus siglas en inglés). El AWF consistía en el pago de un resarcimiento económico, el otorgamiento de un seguro médico, el envío de una carta de disculpas del primer ministro y el compromiso a incorporar a los currículos educativos de Japón lo ocurrido con estas mujeres. Dicho fondo, que provenía de donaciones privadas, se negoció de manera bilateral con los gobiernos de Taiwán, Países Bajos, Filipinas y Corea del Sur; en el caso de Indonesia, el dinero de las reparaciones sería entregado directamente a su gobierno. Para evitar que las víctimas dada su situación de pobreza solicitaran esta compensación económica, el Korean Council y la TWRF presionaron con éxito a sus respectivos gobiernos para que entregaran a las víctimas una asistencia económica, seguro médico y un estipendio mensual. Finalmente, el 31 de marzo de 2007 se disolvió el fondo habiendo aceptado tan solo 364 mujeres.

En los años transcurridos desde su creación, la red trasnacional se ha ampliado –incorporando nuevos actores sociales–, ha conseguido que muchas víctimas se convirtieran en activistas, ha aumentado notablemente su visibilidad, ha logrado que varios estados de la red se hayan hecho eco de sus reclamos y ha llevado a cabo un proceso de memorialización del pasado (véase la figura 2). La expansión de la red trasnacional de las «mujeres de confort» constituye un fenómeno distintivo respecto de otras reclamaciones por violaciones de los derechos humanos cometidas por Japón en el pasado¹¹. El alcance de esta red refleja la legitimidad de sus demandas a nivel internacional, una articulación coherente de las mismas con los marcos cognitivos dominantes de derechos humanos de la mujer, una estructura organizativa en red afianzada y la consolidación de repertorios, símbolos y lenguajes identitarios.

11. Existen otras reclamaciones a Japón relacionadas con su pasado agresor. Entre estas se destacan las siguientes: las protestas y las quejas de los gobiernos de Corea del Sur, China y Taiwán por las visitas de funcionarios al Santuario Yasukuni (que posee una placa que conmemora a los criminales de Clase A o de primer orden), la petición de familiares de caídos en combate de que se retire el nombre de sus parientes de Yasukuni; los libros de texto (aprobados por el Ministerio de Educación de Japón) en los que no se reconocen las atrocidades cometidas; la demanda de China de que Japón reconozca la Masacre de Nanjing, y las compensaciones económicas exigidas por los trabajadores forzosos durante la guerra.

Figura 2. Países que poseen museos y/o sitios conmemorativos de las «mujeres de confort»*



*Puede haber más de un museo o placa conmemorativa por país. Por ejemplo, en Estados Unidos hay 10 estatuas y placas conmemorativas.

Fuente: Elaboración propia en base a datos relevados (marzo de 2017).

El ciclo de acción colectiva de 2015-2016 en Europa y Estados Unidos

A 70 años del fin de la guerra de avance de Japón en Asia y a 20 de la creación del AWF, el 28 de diciembre de 2015 el Gobierno de Japón volvió a dar una respuesta a las exigencias de la red transnacional de las «mujeres de confort»; una propuesta que fue el producto de un acuerdo bilateral con el Gobierno surcoreano de Park Geun Hye realizado, como ya se ha mencionado, sin el consentimiento ni el conocimiento de las víctimas y grupos sociales involucrados en la lucha. El acuerdo tenía varios puntos controvertidos que fueron interpretados como una ofensa y provocación por las mujeres afectadas y distintos sectores de la sociedad civil. En primer lugar, la naturaleza bilateral del pacto no respetaba el reclamo transnacional de la red. Segundo, no establecía políticas de memoria ni reconocía que Japón fuera el responsable legal por la instauración y mantenimiento del sistema de esclavitud sexual. Tercero, incluía una cláusula que daba por cerrado el tema: «solución final e irreversible». Cuarto, el Gobierno surcoreano autorizaba la

remoción de la Estatua de la Paz –símbolo del movimiento que se encuentra frente a la Embajada de Japón en Seúl– conmemorativa a las marchas que se realizan ahí todos los miércoles pidiendo verdad y justicia. Lejos de poner fin a las peticiones de la red, el acuerdo abrió una oportunidad política para aumentar la acción colectiva: «No estamos luchando por dinero. (...) Si van a pedir disculpas, que lo hagan correctamente. Y si el Gobierno de Corea [del Sur] quiere resolver el tema, que lo haga correctamente. Si hacen esto por la paz, entonces espero que lo hagan de manera correcta sin herir nuestros sentimientos» (declaración de Kim Dong Bok, víctima surcoreana, en: Korean Council, 2015).

Como en 1995, en esta ocasión las víctimas y ONG surcoreanas también empezaron una campaña en las calles –y ahora también en las redes sociales– para bloquear el acuerdo. Corea del Sur fue el epicentro de la acción colectiva, logrando la participación espontánea de ciudadanos (especialmente jóvenes) en las marchas de los miércoles al mediodía frente a la Embajada de Japón. Las «mujeres de confort» recibieron visitas de personalidades, profesionales, intelectuales y hasta políticos de la oposición del país. El Korean Council mantuvo sus cuentas de Twitter y Facebook activas publicando declaraciones oficiales de los grupos sociales involucrados en el país, comunicados de solidaridad por parte de otros grupos de la red transnacional, videos e invitaciones a las diversas actividades de concientización. Los medios de comunicación locales se unieron al repudio y dieron legitimidad a las protestas. Este ciclo fue pacífico y reforzó, más que innovó, los repertorios de acción conocidos del movimiento. El Gobierno surcoreano no reprimió, pero tampoco dio una respuesta a las denuncias de estos grupos. A finales de octubre de 2016, la intensificación del conflicto ni se agotó, ni se radicalizó, ni se institucionalizó (como sugiere la teoría de Tarrow), sino que se unió a un problema político mayor: las marchas para destituir a la presidenta Park¹². El inicio de la crisis política más importante que había vivido Corea del Sur desde la instauración democrática en 1987 redireccionó la lucha de estos actores sociales, que unieron sus reclamos a las múltiples demandas en contra del Gobierno surgidas en el marco de una nueva ola de protestas.

12. El 31 de octubre de 2016 se destapó un escándalo de corrupción en el Gobierno de la presidenta Park Geun Hye que desembocó en una gran crisis política. Su consejera, Choi Tae Min, que no poseía ningún cargo oficial, había utilizado sus influencias políticas para su enriquecimiento. La presidenta fue demandada por corrupción y tráfico de influencias y el vicepresidente de Samsung, Lee Jae Yong, por malversación de fondos y sobornos. Las multitudinarias marchas desatadas a lo largo del país lograron que el 9 de diciembre de ese año, el Parlamento aprobara el proceso de juicio político y, el 10 de marzo de 2017, su destitución.

Entre el 28 de diciembre 2015 y finales de septiembre de 2016, se observa la participación activa de ONG de las «mujeres de confort» de países no afectados por el sistema de esclavitud sexual (como en Alemania, Estados Unidos y Canadá) y la aparición de nuevos actores sociales en el Reino Unido. La acción colectiva iniciada en Corea del Sur se difundió rápidamente a grupos sociales menos visibles hasta ese momento, como CWJC, y aceleró la creación de nuevos actores, como JCW.

Nuevos protagonistas: Comfort Women Justice Coalition (CWJC) y Justice for Comfort Women (JCW)

Las comunidades chinas, coreanas y japonesas en Estados Unidos han tenido un rol importante en activar y difundir causas políticas relacionadas con el pasado agresor de Japón. En 1992, una ciudadana coreanaestadounidense que acababa de jubilarse del Banco Mundial, Dong Woon Lee Hahm, fundó la primera ONG dedicada a las «mujeres de confort» –denominada *Washington*

En el marco de esta tradición de militancia diaspórica, en 2015 se creó en San Francisco la organización *Comfort Women Justice Coalition* (CWJC), con el objetivo de educar a la comunidad sobre las «mujeres de confort» y apoyar una resolución para construir un memorial en la ciudad.

Coalition for Comfort Women Issues (WCCW)– con sede en un país no afectado directamente por el sistema de esclavitud sexual de la Armada Imperial de Japón. Dos años más tarde, en 1994, miembros de dichas comunidades instituyeron en Los Ángeles la organización *Global Alliance for Preventing the History of*

WWII in Asia, en la cual confluyen grupos más pequeños que denuncian atrocidades cometidas por Japón en el pasado, por ejemplo, la Masacre de Nanjing y las «mujeres de confort». Estas organizaciones han establecido contactos con universidades, gobiernos locales, agencias de Naciones Unidas, entre otros actores. En el marco de esta tradición de militancia diaspórica, el 25 de septiembre de 2015 se creó en San Francisco la organización llamada *Comfort Women Justice Coalition* (CWJC), con el objetivo de educar a la comunidad sobre las «mujeres de confort» y apoyar la resolución que la Junta de Supervisores de San Francisco aprobó de forma unánime para construir un memorial en la ciudad. El grupo se define a sí mismo como: «una coalición de derechos humanos multiétnica y de múltiples intereses que defiende la resolución de las “mujeres de confort” de septiembre 2015. (...) El énfasis del movimiento es la trágica historia de las “mujeres de confort”, un crimen de guerra atroz y sin precedente en el siglo xx. Lo que nosotros hacemos contribuye a llevar justicia a las cientos de miles de víctimas y sobrevivientes» (entrevista al portavoz de CWJC, 12 de septiembre de 2016).

CWJC se comporta como una organización no gubernamental de *advocacy* centrada en concientizar. Ha lanzado distintas actividades de recaudación de fondos (*fundraising*) para la creación y preservación del monumento de las «mujeres de confort», así como campañas de recogida de firmas para incorporar el tema en el currículo educativo de California. Tomomi Kinakawa, miembro de la organización, manifestó que, considerando el gran número de estudiantes de las escuelas públicas que son descendientes *asiáticos*, el hecho de recordar y enseñar la historia de las «mujeres de confort» es crucial para entender la historia de las familias y de la comunidad de California (entrevista realizada en mayo 2017 para esta investigación). Al igual que en el origen del movimiento regional de las «mujeres de confort», tanto en CWJC como en WCCW se destaca el protagonismo de los «coreanos»¹³. Uno de los miembros fundadores clave de esta ONG es Phyllis Kim, la directora ejecutiva de Korean American Forum of California. Asimismo, en la página oficial de Internet, se menciona más de una veintena de organizaciones socias que participan de esta organización, la mayoría dedicadas a cuestiones políticas del este, sudeste y sur de Asia. CWJC se encuentra profundamente enraizada en las comunidades *asiáticas* de California y cuenta también con el apoyo del alcalde de San Francisco, Edwin Mah Lee, hijo de chinos que emigraron a Estados Unidos en los años treinta del siglo pasado.

El deber de la memoria histórica heredada está también presente en Justice for Comfort Women (JCW)

Justice for Comfort Women (JCW) surgió en enero de 2016 en Londres como consecuencia del acuerdo de 2015 firmado entre los gobiernos japonés y surcoreano que resolvía el conflicto de las «mujeres de confort».

fundada por Andrew Jensen y su esposa Debbie Kim (coreana que reside en Londres desde 1999), en colaboración con la profesora Maki Kimura (japonesa residente también en Reino Unido). En el caso de JCW, y a diferencia de CWJC, esta organización surgió en enero de 2016 en Londres como consecuencia del acuerdo de 2015 entre los gobiernos japonés y surcoreano. Hasta entonces, en Reino Unido no se habían observado grupos en defensa de las «mujeres de confort» ni tampoco había contado con una tradición de militantes por las violaciones a los derechos humanos de Japón como ocurre en Estados Unidos¹⁴. Al momento de definir las metas del JCW, aparece como eje central del grupo el uso de la memo-

13. En Estados Unidos residen unos 2.238.989 coreanos, constituyendo la segunda comunidad de coreanos en el exterior, tras la residente en China (Estadística oficial, MOFA-Corea del Sur, 2015).

14. La comunidad coreana en el Reino Unido alcanza los 40.263 miembros aproximadamente. Es una comunidad pequeña comparada con la de los Estados Unidos. (Estadística oficial, MOFA-Corea del Sur, 2015).

ria en el aprendizaje: «Nosotros nos dimos cuenta de que este tema no se conoce mucho en el Reino Unido. Ni siquiera los medios de comunicación parecen tener un conocimiento adecuado. Por lo tanto, queremos mejorar el conocimiento y educar a la gente sobre este caso, otorgándole información relevante» (entrevista a los fundadores de JCW, 15 septiembre de 2016). Este objetivo general no dista mucho de los planteados por CWJC. Los principales miembros de JCW y CWJC están ligados a la educación universitaria y, por eso, poseen fuertes lazos con las comunidades académicas locales que contribuye a diseminar actividades de índole educativas. Según se vislumbra en el logo y declaraciones en sus páginas de Internet y Facebook, JCW se encuentra estrechamente vinculada al Korean Council; utiliza sus mismas imágenes icónicas de identificación y afirma que ha surgido apoyada por dicha organización.

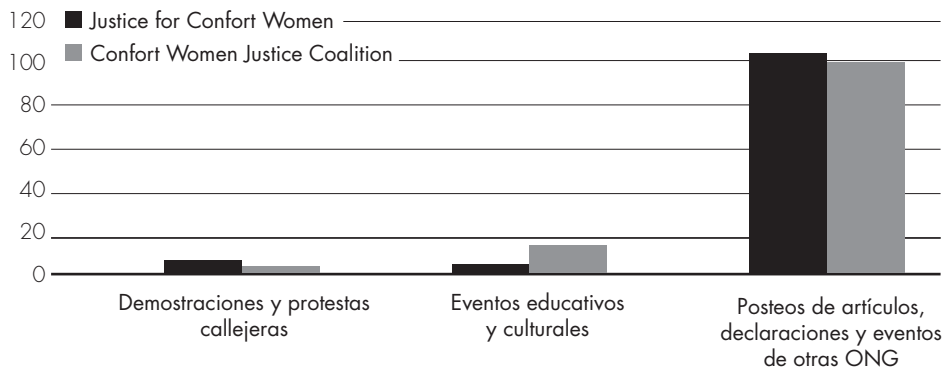
Repertorios de acción colectiva

Tanto CWJC como JCW rechazaron el acuerdo de diciembre de 2015 por los mismos motivos que fue repudiado por las ONG en Corea del Sur y la red transnacional a través de la *Asian Solidarity Conference* (ASC): «Nuestra postura es que el Gobierno de Japón ha reconocido su responsabilidad política, pero no ha admitido su responsabilidad legal» (entrevista a los fundadores de JCW, 16 noviembre de 2016). Por parte de CWJC: «Las víctimas demandan que Japón acepte formalmente la responsabilidad de haber iniciado y mantenido el sistema de esclavitud sexual, una disculpa oficial que cuente con la aprobación del Gobierno o la Dieta, compensaciones legales a todas las víctimas (no solo surcoreanas), una investigación exhaustiva sobre los crímenes cometidos, incorporar el tema en la educación de Japón, construir memoriales y museos para recordar a las víctimas. (...) El acuerdo fue una regresión comparado con el Informe Kato (...) Abe nunca reconoció la responsabilidad del Estado en estos crímenes de guerra» (Entrevista al portavoz de CWJC, 12 de septiembre de 2016).

Luego de haberse dado a conocer el pacto bilateral entre Japón y Corea del Sur, la recientemente creada CWJC en California redireccionó sus actividades uniéndose a la campaña de bloqueo lanzada por las ONG en Corea del Sur. JCW, por su parte, surgió en enero 2016 precisamente para hacer frente al acuerdo y, por lo tanto, se unió automáticamente a la ola de protesta con una estructura organizativa menos sólida que se reflejó en la cantidad y alcance de las actividades realizadas. Del relevamiento de datos efectuado durante el ciclo, se destaca que la mayor parte de las acciones se centraron en el activismo en las redes sociales, principalmente en Facebook: se compartieron

artículos, noticias, comentarios sobre el acuerdo y las «mujeres de confort»; asimismo, se efectuaron acciones por el propio grupo y por otros actores de la red transnacional. Como se puede observar en la figura 3, CWJC fue más activa que JCW, aunque ambas mantuvieron tendencias similares en los tipos de repertorios. El activismo virtual se combinó con algunas acciones y símbolos propios de la red transnacional, en particular del Korean Council. Las marchas callejeras organizadas por ambos grupos estuvieron signadas por la cultura movimentista surcoreana. Por ejemplo, el martes 5 de enero de 2016, CWJC efectuó, junto a otros grupos que participan en la organización, una vigilia de velas frente al Monumento a la Paz de Glendale (Los Ángeles; además, realizaron varias marchas frente al Consulado de Japón en San Francisco. Este tipo de acciones son repertorios de acción modulares en Corea del Sur. Por su parte, JCW también llevó a cabo marchas frente a la Embajada de Japón en Londres. En todas estas demostraciones los participantes y miembros de CWJC y JCW llevaron carteles de repudio en forma de mariposa amarilla¹⁵.

Figura 3. Repertorios de acción colectiva de JCW y CWJC durante el ciclo de protestas (28 de diciembre de 2015 y 30 de septiembre de 2016)



Fuente: Elaboración propia según datos disponibles en las páginas de Facebook oficiales de JCW y CWJC.

15. Las mariposas amarillas son un símbolo de las marchas de los miércoles frente a la Embajada de Japón en Seúl. Las mismas representan un fondo creado por el Korean Council para ayudar a mujeres que en otras partes del mundo sufren violencia en tiempos de guerra. Una de las primeras iniciativas fue colaborar con las mujeres del Congo.

La apropiación de los símbolos identitarios de la red transnacional de las «mujeres de confort» generó acciones propias y distintivas de estos grupos. CWJC diseñó camisetas negras con una mariposa amarilla para usar en todas las actividades públicas y el 26 de junio de 2016 organizó una *bicicleada* para difundir el reclamo. JCW incorporó a su repertorio la estatua viviente de la paz, performance realizada el 12 de enero de ese mismo año en Busan¹⁶. En general, fue Debbie Kim quien, vestida con ropa tradicional coreana (*hanbok*), se sentaba en una silla imitando a la estatua ubicada en Seúl que justamente iba a ser removida en virtud del acuerdo. La representación viviente de la Estatua de la Paz acompañó las principales acciones de esta organización durante el ciclo de protestas, como se observa en la actuación del 5 de febrero de 2016 frente al London Central Hall Westminster durante la visita de Ban Ki Moon. En las protestas callejeras, CWJC tuvo una mayor capacidad de movilización y convocatoria. En las marchas de enero de CWJC participaron un promedio de 150 personas, mientras que JCW logró convocar a tan solo 15 o 20 personas. Sin embargo, para junio 2016, JCW había conseguido aumentar estos números a unas 40 personas en las concentraciones de los miércoles en Londres. En ambos casos, la mayoría de los participantes en las calles eran jóvenes de origen *asiático*. JCW apeló más a las protestas callejeras que CWJC. En el período analizado, JCW organizó varias manifestaciones para obtener visibilidad en las calles. Se destaca el escrache a Ban Ki Moon durante su visita el 5 de febrero y la representación de la estatua de la paz viviente en las protestas de enero, febrero, 8 de marzo (Día Internacional de la Mujer) y 15 de agosto (fecha que conmemora el fin de la Guerra del Pacífico).

Gran parte de la agenda de ambos grupos giró en torno a actividades educativas y culturales. En estas, a diferencia de las protestas callejeras, se observó un público bastante más masivo y multiétnico. Durante el ciclo de acción colectiva, CWJC logró establecer lazos sólidos con la comunidad académica local, lo cual le permitió organizar acciones educativas y culturales en instituciones reconocidas. Se hicieron reuniones en la librería pública de San Francisco, Harvard University, University of California-Los Angeles, George Mason University y en San Francisco State University; y se llevaron a cabo varias actividades incluyendo la proyección de *Spirits Homecoming* (Cho Jung Rae, 2016) y *The Apology* (Tiffany Hsiung, 2016). En el caso de JCW, básicamente, se apeló a los contactos de uno de los miembros funda-

16. La primera representación de la estatua de la paz viviente fue realizada por la artista feminista japonesa Shimada Yoshiko en 2012, para protestar por la petición de Japón de retirar la estatua de Corea del Sur. La performance la realizó con ropa tradicional japonesa frente a la Embajada de Japón en Londres, en Tokio y en Yasukuni.

dores, de Maki Kimura, en la School of Oriental and African Studies (SOAS) de la University of London. En estas actividades educativas el eje no fue solo repudiar el acuerdo, sino también, y fundamentalmente, propagar la historia de las «mujeres de confort».

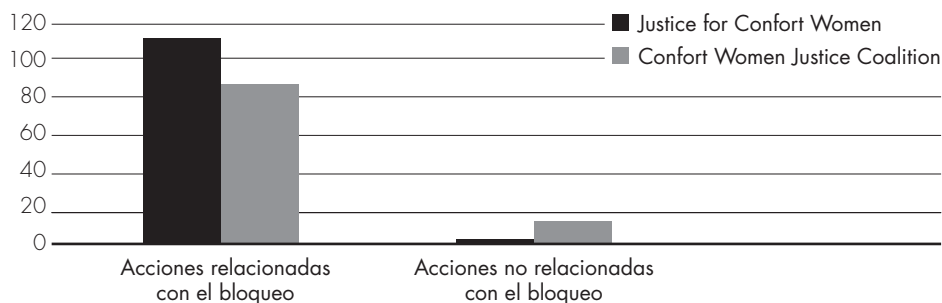
Como se ha descrito en el segundo apartado de este artículo, la red transnacional de las «mujeres de confort» tiene lazos establecidos con los grupos de los países afectados y una coalición que nuclea las actividades de la red, el ASC. Asimismo, en los últimos años, los grupos, principalmente los surcoreanos, han expandido sus vínculos hacia otros actores formados en países no afectados por el sistema de esclavitud sexual de la Armada Imperial Japonesa. Esta inclinación a establecer relaciones de solidaridad con otras organizaciones también está presente en CWJC y JCW. Ambos grupos comparten y comentan sus actividades y, a pesar de que según las entrevistas no hay vínculos formales, existe un apoyo explícito. JCW ha sido más activa en compartir las acciones de grupos en Alemania, Australia, Filipinas, Estados Unidos, y, obviamente, Corea del Sur. Una de las actividades en red más significativa organizada por las ONG de países no afectados fue la Campaña global de solidaridad con las demostraciones de los miércoles realizada el 6 de enero de 2016 en distintas ciudades: Nueva Jersey, San Francisco, Los Angeles, Atlanta, Nueva York, Londres, París, Sidney, Washington y Toronto.

Enmarcar el ciclo de protesta

El ciclo de protestas es una instancia en la cual se pueden reforzar, transformar o redefinir los sistemas de creencias y políticas simbólicas que guían la acción colectiva del movimiento (Tarrow, 2009 [1998]). Las características del origen de las organizaciones estudiadas y su relación con los grupos de la red transnacional de las «mujeres de confort» determinaron los modos en que se apropiaron de la lucha. CWJC surgió unos meses antes de la firma del acuerdo con dos objetivos muy claros: la incorporación al currículo educativo de las atrocidades cometidas por Japón en el pasado y la construcción del memorial, los cuales constituyeron una parte importante de las acciones del grupo y de los contenidos compartidos en las redes sociales en el período analizado. Durante el ciclo de protestas, CWJC efectuó una campaña para financiar la estatua y abogó con funcionarios locales por el tema educativo. En cambio, JCW nació como consecuencia del acuerdo, lo que provocó que sus actividades estuvieran solamente centradas en el bloqueo del mismo (véase la figura 4). A excepción de dos comentarios compartidos sobre las mujeres ultrajadas en Guatemala y mensajes despreciando la instalación de la base militar en Jeju, el grupo inglés estuvo focalizado en el bloqueo. Esta limitación, aparentemente, sería temporal

y quizás, luego del ciclo, el grupo redefine sus estrategias tomando como modelo CWJC: «Nuestros objetivos siguen siendo crear conciencia sobre este crimen de guerra, que se conoce poco en el Reino Unido, por medio de campañas en favor de una disculpa verdadera, compensación y compromiso educativo por parte del Gobierno de Japón. Nos sentimos muy motivados por el establecimiento de una estatua de las “mujeres de confort” en San Francisco después de que el alcalde fuera agredido por un alcalde negacionista de Osaka. Un nuevo objetivo podría ser comenzar una campaña para establecer una estatua en Londres o en cualquier otro lugar del Reino Unido» (entrevista a los fundadores de JCW, 16 de noviembre de 2016).

Figura 4. Acciones de CWJC y JCW en relación con el acuerdo de diciembre de 2015 entre Japón y Corea del Sur acerca de las «mujeres de confort»



Fuente: Elaboración propia según datos disponibles en las páginas de Facebook oficiales de JCW y CWJC.

Los vínculos establecidos con la red transnacional también han sido claves en la forma en que se enmarcó la narrativa de repudio al acuerdo. Los dos actores analizados poseen una simbiosis con el movimiento en Corea del Sur más que con la red transnacional. Esto se observa en distintas políticas simbólicas y discursivas aplicadas. En las protestas callejeras, los carteles reproducen frases en coreano e inglés de las pancartas de las marchas en Seúl: «Nulidad al acuerdo humillante», «El emperador de Japón es un criminal de guerra», «Una disculpa oficial», «Justicia por las mujeres de confort», «Vergüenza de Japón», «Es un problema de derechos humanos, no de dinero». La visita de una de las víctimas surcoreanas, Yong Soo Lee, a California como parte de la campaña de bloqueo del acuerdo demuestra no solo la conexión entre ambas organizaciones, sino también el papel de la comunidad coreana en mantener viva la memoria. Como

sostuvo una *halmoni*¹⁷: «Estoy orgullosa de encontrarme con el primer concejal de la ciudad coreanoestadounidense, David Ryu, que trabaja duro en hacer de este mundo un lugar mejor» (testimonio publicado en la página de Facebook de CWJC, 22 de marzo de 2016). En el caso de JCW, combinó las protestas en contra el acuerdo con marchas en contra de las políticas del Gobierno surcoreano respecto a otros temas controvertidos de la agenda nacional como el hundimiento del Sewol y frases de rechazo a la presidenta Park Geun Hye.

Los marcos cognitivos de ambos grupos son, en parte, producto del diálogo con la diáspora *asiática*. CWJC contó con la colaboración de diferentes actores de la comunidad, en su mayoría integrados por descendientes chinos y coreanos residentes en Estados Unidos. Gracias a esos lazos, obtuvo donaciones del San Francisco Chinatown Lions Club para el proyecto del memorial, además de apoyo en los repertorios mencionados y difusión de sus acciones en medios de comunicación local. Por su parte, JWC logró el apoyo de empresarios coreanos, especialmente los supermercados Seoul Plaza Korean, para promover las demostraciones. Sin embargo, la relación de JWC con las organizaciones de la sociedad civil es mucho más débil que en el caso de CWJC. Esta particularidad provocó que la narrativa de sus acciones estuviese más ligada a los grupos y medios de comunicación surcoreanos que a la ciudadanía británica. Asimismo, la base de las demandas de JWC durante el ciclo de protestas se dirigía al Gobierno surcoreano mientras que CWJC elevó las suyas principalmente al estado de California.

Conclusiones

La firma del acuerdo, el 28 de diciembre de 2015, entre los gobiernos de Japón y Corea del Sur sobre «mujeres de confort» abrió una nueva estructura política de oportunidad que permitió vislumbrar la importancia del activismo en países no afectados por el sistema de esclavitud sexual de la Armada Imperial de Japón durante la época de avance militar en Asia (1931-1945). Tal como sostienen los debates teóricos pertinentes, el uso de Internet y redes sociales contribuyó a facilitar los vínculos entre las organizaciones y visibilizar sus repertorios. Las acciones realizadas fuera de la región de países afectados empoderaron a la recién creada CWJC y originó la aparición del primer grupo en defensa de

17. *Halmoni* (할머니) significa abuela en coreano y es el nombre que se utiliza para hablar respetuosa y afectuosamente de las víctimas. La misma palabra se usa en chino (阿嬷) y en filipino (*Lola*).

las «mujeres de confort» en el Reino Unido: JWC. Estos actores sociales están ligados a la migración *asiática* en general y coreana en particular, sin por ello constituir un patrón homogéneo de organización y acción en la diáspora como se describe a lo largo del artículo.

Los repertorios y marcos interpretativos de CWJC y JWC durante el ciclo de protesta analizado estuvieron principalmente focalizados en repudiar el acuerdo. Sin embargo, CWJC tomó esta oportunidad para reafirmar los objetivos constitutivos del grupo y legitimarlos en California. Sus estrategias de presión estuvieron así centradas también en lo *local*, generando un alto nivel de autonomía enraizada en la comunidad *asiática* del lugar y en referentes políticos de descendencia coreana y china del estado de California. Este tipo de emplazamiento no está tan presente en JWC, que se comportó más como una organización satélite de Corea del Sur vinculando el bloqueo del acuerdo con otras controversias de la política surcoreana a nivel nacional. La militancia diaspórica en el caso estudiado, lejos de representar un modelo isomórfico, refleja cómo el activismo de CWJC está enmarcado en las trayectorias políticas de las comunidades asiáticas estadounidenses respecto del evento conmemorado, mientras que JWC sugiere un fenómeno novedoso de profesionales coreanos y japoneses (sociabilizados en el lugar de origen) instalados más recientemente en Londres que deciden concientizar a la sociedad inglesa, en especial a sus comunidades *asiáticas*. Esta diferencia constitutiva generó modos de vincularse con la RTA y con los gobiernos locales muy distintos. Las estrategias de incidencia a nivel nacional han sido más claras en el caso de CWJC que de JWC, dado que el grupo estadounidense poseía una cultura movimentista contra las atrocidades cometidas por Japón y proyectos de memorialización definidos y desarrollados con anterioridad al estallido del ciclo.

Del análisis efectuado de las acciones, políticas simbólicas e identitarias de cada organización, se desprende que tanto CWJC como JWC muestran un cierto mimetismo con las acciones modulares de las ONG surcoreanas. En este sentido, se observa, como sostiene la teoría de los movimientos sociales, una difusión de las actividades de los sectores protagonistas a los menos movilizados. Esta propagación de repertorios se benefició de los lazos de solidaridad establecidos entre los actores sociales de países afectados y no afectados que conforman esta red transnacional de *advocacy* liderados por los grupos surcoreanos. El liderazgo de Corea del Sur a la hora de activar la memoria histórica dio forma a los marcos cognitivos de CWJC y JWC. Esta particularidad podría deberse tanto a las características del acuerdo, como a la relación de los miembros fundadores con las organizaciones de Corea del Sur y a la capacidad de latencia de las ONG surcoreanas.

Uno de los principales aportes de la presente investigación a los debates teóricos sobre los ciclos de acción colectiva es incorporar, a los modos de agotamiento

de los ciclos, causas exógenas y procesos de absorción de un ciclo de protesta determinado por parte de un ciclo de acción nuevo cuyas causas no se relacionan de manera directa y clara con las causas políticas del ciclo absorbido. Por otro lado, el trabajo también contribuye a la literatura de activismo diaspórico, al problematizar los vínculos e identidades. Es interesante observar cómo, en el caso estudiado, los activistas de las diásporas generan identidades nacionales más amplias (los *asiáticos* como víctimas olvidadas por los relatos occidentales de la Segunda Guerra Mundial) que aquellas existentes en el lugar de origen (fuertemente impregnadas de los discursos nacionalistas y poscoloniales vigentes). Sin embargo, ambos colectivos no parecen estar interesados en desarrollar vínculos entre sí ni tampoco con otros actores tradicionales de la RTA, a excepción del Korean Council. En este sentido, enriquecería el análisis de esta problemática la inclusión en futuras investigaciones de otras organizaciones surgidas en la diáspora estadounidense y europea, como así también de diferentes integrantes (especialmente los voluntarios) de las ONG analizadas.

Referencias bibliográficas

- Adamson, Fiona. «Globalization, Transnational Political Mobilization, and Networks of Violence». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, n.º 1 (2005), p. 35-53.
- Adamson, Fiona. «The Growing Importance of Diaspora Politics». *Current History*, vol. 115, n.º 784 (2016), p. 291-297.
- Álvarez, María del Pilar. «La sociedad civil transnacional contra-ataca: El rol del Consejo Coreano para las mujeres raptadas por Japón como esclavas sexuales en la rectificación del pasado agresor de Japón en la región». *Revista Miriada: Investigación en Ciencias Sociales*, vol. 8, n.º 12 (2016), p. 95-117.
- ASC-Asian Solidarity Conference. *The Resolution and Action Plans of the 14th Asian Solidarity Conference for the Issue of Military Sexual Slavery by Japan*, (18-20 de Mayo de 2016).
- Chou, Chih-Chieh. «An Emerging Transnational Movement in Women's Human Rights: Campaign of Nongovernmental Organizations on Comfort Women». *Journal of Economic & Social Research*, vol. 5, n.º 1 (2003), p. 153-181.
- Della Porta, Donatella y Andretta, Massimiliano. *Globalization from Below: Transnational Activists and Protest Networks*. Minnesota: University of Minnesota Press, 2006.
- Della Porta, Donatella y Tarrow, Sidney. *Transnational Protest and Global Activism*. Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

- Gerthesis, Svenaj. *Diasporic Activism in the Israeli-Palestinian Conflict*. Nueva York: Routledge, 2016.
- Keck, Margaret. y Sikkink, Kathryn. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Koinova, Maria. «Conditions and timing of moderate and radical diaspora mobilization: evidence from conflict-generated diasporas». *Working Paper George Mason University - Global Migration and Transnational Politics Series*, n.º 9 (octubre de 2009) (en línea) [Fecha de consulta: 03.01.2018] <http://wrap.warwick.ac.uk/51520/>
- Koinova, Maria. «Sustained vs. Episodic Mobilization among Conflict-generated Diasporas», *International Political Science Review* Vol 37, n.º 4, 2016, p. 500-516.
- Lee, Yoo Hyeok. «Toward Translocal Solidarities: The Comfort Women Issue and the Spatial Politics of Resistance». *Localities*, vol. 5, (2015), p. 159-169.
- Lipschutz, Ronnie. «Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society». *Millennium*, vol. 21, (1992), p. 389-420.
- Mittelman, James. *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- MOFA-Japón (Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón). *Informe Kato - Details of Exchange between Japan and the Republic of Korea. From the Drafting of the Kono Statement to the Asian Women's Fund*. MOFA, 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 10.06.2017] <http://www.mofa.go.jp/files/000042171.pdf>
- MOFA-Corea del Sur (Ministerio de Relaciones Exteriores de Corea del Sur). «Número total de coreanos en el exterior». *Estadística oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Corea del Sur 2015*. MOFA-Corea del Sur, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 10.06.2017] http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1682
- Naim, Noises. «Lori's War: The FP Interview». *Foreign Policy*, n.º 118 (2000), p. 28-55.
- Nye, Joseph y Donahue, John (eds.). *Governance in a Globalizing World*. Washington: Brookings Institution, 2000.
- Piper, Nicola. «Transnational Women's Activism in Japan and Korea: The Unresolved Issue of Military Sexual Slavery». *Global Networks*, vol. 1, n.º 2 (2001), p. 155-170.
- Qiu, Peipei; Su Zhuliang y Chen, Lifei. *Chinese Comfort Women: Testimonies from Imperial Japan's Sex Slaves*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Sikkink, Kathryn. «La dimensión transnacional de los movimientos sociales». En: Jelin, Elizabeth (ed.). *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2003, p. 301-335.
- Smith, Hazel y Stares, Paul (eds.). *Diasporas in Conflict: Peace-makers or Peace-wreckers?* Tokio: United Nations University Press, 2007.

- Soh, Sarah. «The Korean “Comfort Women”: Movement for Redress». *Asian Survey*, vol. 36, n.º 12 (1996), p. 1.226 -1.240.
- Soh, Sarah. «Japan’s National/Asian Women’s Fund for Comfort Women». *Pacific Affairs*, vol. 76, n.º 2 (2003), p. 209-233.
- Sokefeld, Martin. «Mobilizing in Transnational Space: A Social Movement Approach to the Formation of Diaspora». *Global Networks*, vol. 6, n.º 3 (2006), p. 265-284.
- Tarrow, Sidney. *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza, 2009 [1998].
- The Korean Council for the Women Drafted for Military Sexual Slavery by Japan. *Declaración de Kim Bok-Dong sobre el Acuerdo 2015*. The Korean Council, 2015.
- Tsutsui, Kiyoteru. «Redressing Past Human Rights Violations: Global Dimension of Contemporary Social Movements». *Social Forces*, vol. 85, n.º 1 (2006), p. 331–354.

RELACIONES INTERNACIONALES

DIÁLOGOS: Mabel Gómez Oliver

ESTUDIOS

La política exterior del tercer gobierno peronista en la Argentina (1973-1976): conflictos, vaivenes y el aporte de la historia a los estudios internacionales.

Maria Cecilia Miguez

¿Qué ha pasado con la cooperación internacional para la participación de las OSC colombianas?. **Erli Margarita Marín-Aranguren**

Mare crissum: complots y conspiraciones como mecanismo político para el relevo de cúpulas en los regímenes comunistas. **Ivan Witker**

DOSSIER: Desafíos a la Seguridad y la Defensa en el siglo XXI

La integridad e independencia del Poder Judicial como garantía frente a la amenaza del Crimen Organizado Transnacional. **Jordi Feo Valero y Salvador Herencia Carrasco**

Amenazas externas y Política de Defensa de Japón. Las modificaciones del gobierno de Abe. **Marina Zalazar**

Drones. **Angel Pablo Tello**

La Seguridad Internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación. **Mariano Cesar Bartolomé**

Latin America Marine Corps: between the past and the future. **Marcos Pablo Moloeznik**

Conceptualizando las relaciones argentino-estadounidenses recientes en materia de seguridad y defensa ¿Una relación de afinidades electivas? **Luis Maximiliano Barreto**

El posicionamiento argentino frente al terrorismo internacional en la Asamblea General de la ONU (1992-2017). **Javier Pretti, Aldana Clemente, Carlos Sebastián Ciconne**

Nuevas Dinámicas del Poder Naval en el Siglo XXI: la competencia por el control en el espacio marítimo. **Mariana Altieri**

Latin American armed humanitarianism in Haiti and beyond. **Monica Hirst**

El concepto de la agresión en el Derecho Internacional y su influencia en el derecho doméstico argentino. Debates sobre su pertinencia y limitaciones **Juan Alberto Rial**

REFLEXIONES

La presidencia argentina del G20. **Pedro Villagra Delgado**

Sumario

AÑO 27 - Nº 55

Julio/Diciembre 2018

El segmento digital que acompaña a este número contiene las siguientes secciones y está disponible en nuestro sitio web:

***Cronología,
Documentos,
Investigaciones,
Jurisprudencia,
Legislación,
Parlamentarias,
Política Exterior
Argentina,
Publicaciones,
Tesis***

Director Fundador
Prof. Dr. **Norberto Consani**



**Instituto de
Relaciones
Internacionales**
previabilidad y comunidad

Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional
de La Plata

Calle 48 nº 582 5º piso (1900)
La Plata Tel Fax 0221 4230628
iri@iri.edu.ar
REPÚBLICA ARGENTINA

www.iri.edu.ar

Reseñas de libros

¿Qué se negoció y por qué se negoció el final del conflicto armado en Colombia?

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.233

Sandra Borda G.
*Profesora asociada, Departamento de
Ciencia Política, Universidad de Los
Andes (Bogotá)*

Bermúdez Liévano, Andrés
**Los debates de La Habana: una mirada
desde adentro**

Instituto para las Transiciones integrales,
2018
380 págs.

El libro *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro*, además de reconstruir el paso a paso del proceso de negociación que terminó el largo conflicto entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), también analiza cuáles fueron los temas de debate más sobresalientes durante las conversaciones, en qué consistían las posiciones de las partes y cómo se resolvieron los principales desencuentros. Estas reflexiones son construidas a partir de los rela-

tos de 30 asesores del equipo negociador del Gobierno de Juan Manuel Santos y constituyen un punto de partida esencial para entender la naturaleza de la conversación política que todavía continúa hoy en Colombia, después de firmados estos acuerdos y, en estos, el momento crucial de su implementación. Hoy es claro que la discusión sobre la paz está lejos de haberse acabado y, actualmente, la continuidad de los esfuerzos para dar por terminado el conflicto depende también de conocer con precisión qué se negoció y por qué se negoció de la forma en la que decidió hacerlo el Gobierno anterior. Con un análisis de esta naturaleza en la mano, la sociedad colombiana podrá adelantar el intercambio de ideas sobre los beneficios y desafíos de los acuerdos de La Habana con rigurosidad.

El texto empieza por responder una pregunta básica que aún se hace la oposición a las negociaciones, liderada por el Partido Centro Democrático: ¿Por qué se negoció con las FARC-EP? El libro arguye que, a pesar de que los esfuerzos militares en contra de las FARC-EP dieron buenos resultados, el conflicto se encontraba en una etapa en la que el campo de batalla ya no estaba necesariamente determinado por la superioridad

dad militar, sino que en esa coyuntura el recurso en disputa era la legitimidad. Esta tesis reconoce que la aniquilación del grupo insurgente era prácticamente imposible y, por tanto, apostarle solo a la salida militar pudo no solo no producir un triunfo sino además ser contraproducente; pudo haber minado la legitimidad del Estado y dificultado la superación de la confrontación.

Adicionalmente, el libro contiene una explicación detallada de las razones por las cuales los temas que hicieron parte de la agenda fueron incluidos en la negociación, cuáles fueron los puntos de discusión centrales alrededor de cada uno de estos temas, cuáles fueron las posiciones de las partes y cómo se resolvieron las diferencias. Esa discusión es interesante a la luz de la tesis que expone Juan Manuel Santos en su reciente libro *La batalla por la paz*, de acuerdo con la cual, su Gobierno tenía claro desde los primeros acercamientos con las FARC-EP que la negociación tendría una agenda lo más limitada y acotada posible. Ello, dice él, como resultado de una lección que derivó del proceso de paz en El Caguan adelantado en los años noventa por Andrés Pastrana y en donde nunca hubo temas definidos y, por tanto, las conversaciones fueron gaseosas y dieron pocos resultados.

El capítulo 7, titulado «El después del acuerdo» es, desde mi punto de vista, el más interesante en el escenario de lo que ocurre hoy en día en Colombia. Respecto a la discusión que tuvo lugar sobre los mecanismos que deberían usarse para refrendar el acuer-

do, señala que se contemplaron dos opciones esenciales: la de un plebiscito y la de una asamblea constituyente. El Gobierno logró convencer a las FARC-EP de que el plebiscito minimizaba los riesgos de seguridad jurídica de los acuerdos en el futuro. El plebiscito se hizo y se perdió por un estrecho margen. Lo que siguió fue un proceso de negociación entre el Gobierno y la oposición, del que la oposición no salió satisfecha. Hoy, esta oposición está en el Gobierno y el contenido de los acuerdos se encuentra amenazado por objeciones que le ha puesto el presidente a la Justicia Especial para la Paz, el mecanismo de justicia transicional que contemplan los acuerdos. En este mismo capítulo se reseña una sección sobre los mecanismos que se estudiaron para darle sostenibilidad en el tiempo al texto de los acuerdos. El actual presidente hace parte de un partido que prometió «hacer trizas» el resultado de la negociación y, por esta razón, este tema era y sigue siendo fundamental. Allí se discuten los diferentes mecanismos jurídicos, nacionales e internacionales, que se pensaron para blindar el texto de los acuerdos. Parte de lo que le ha creado tantas dificultades al Gobierno actual para cambiar o retrotraer los resultados de la negociación con las FARC-EP es resultado de las fórmulas por las que se optó en este tema.

Finalmente, hay una sección dedicada a la gestación de los mecanismos de verificación de la implementación de los acuerdos. Recientemente, y gracias justamente a un mecanismo de veri-

ficación diseñado en la negociación, se ha hecho público el tercer informe sobre la implementación de los acuerdos (elaborado por el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame) y allí se señala que solo un tercio de los compromisos adquiridos ha alcanzado niveles avanzados de implementación, que la implementación en algunos aspectos se ha desacelerado y que el tema que más atención debe tener es el de las garantías de seguridad y protección a los líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Entre estos y muchos otros aportes, el libro editado por Andrés Bermúdez Liévano es un ejercicio riguroso y completo que permite entender la naturaleza y el espíritu de la negociación colombiana, desde el comienzo hasta el fin. Este proceso de paz, por cuenta de la densidad de la normatividad internacional con la que Colombia ha estado históricamente comprometida y por cuenta de la intratabilidad del conflicto colombiano, es probablemente uno de los más desafiantes que haya tenido lugar en el escenario internacional. Fue y sigue siendo una negociación con muchos problemas y retos, sigue siendo parte del diálogo y la práctica política en Colombia. Por eso, el libro de Bermúdez es una herramienta analítica y un documento histórico obligado en el estudio de los procesos de paz en el mundo, ya que cumple con registrar la experiencia colombiana en clave nacional e internacional, con sus dificultades y lecciones.

El surgimiento de La Violencia y el olvido de la paz

DOI: doi.org/10.24241/rci.2019.121.1.235

Farid Samir Benavides Vanegas
Profesor asociado, Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales, Universitat Ramon Llull-Blanquerna (Barcelona)

Karl, Robert A.

Forgotten Peace. Reform, Violence, and the Making of Contemporary Colombia

University of California Press, 2017
344 págs.

Entre 2010 y 2016 el Gobierno colombiano llevó a cabo un proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), el cual culminó con un Acuerdo de Paz que daba fin a más de 40 años de conflicto con esta organización en diciembre de 2016. El año 1966 se ha fechado como el de surgimiento de las FARC-EP, como resultado de la unión de las guerrillas liberales de Manuel Marulanda Vélez, alias Tirofijo, y las comunistas de Jacobo Arenas. Para muchas personas, el surgimiento de las FARC es el resultado del fracaso del proceso de incorporación de las guerrillas al comienzo del Frente Nacional y al final del período conocido como *La Violencia* (1948-1962).

Robert A. Karl analiza precisamente el surgimiento de la historiografía sobre la violencia en Colombia y en

particular sobre la constitución de ese período denominado *La Violencia*. Para Karl, un análisis de los escritos de los intelectuales de la época nos muestra cómo en un principio se analizaba la violencia ocurrida durante este tiempo, pero luego comienza a ser calificado como un período especial en los análisis de mediados de la década de los sesenta del siglo pasado. De este modo, Karl muestra como el surgimiento de las FARC-EP no es el resultado principalmente del fervor revolucionario de la década de los sesenta, sino el resultado del desencanto con la paz en el momento del surgimiento del Frente Nacional. En este texto, se analizan las diferentes iniciativas que surgieron al término del enfrentamiento entre liberales y conservadores y al comienzo del Frente Nacional, ese pacto entre estos dos partidos políticos para garantizar una transición pactada a la democracia en la que compartirían los cargos públicos y, con ello, eliminarían las causas de la violencia en Colombia. Pero al lado de este pacto nacional, Karl muestra los diversos acuerdos locales que fueron promovidos por la Comisión creada por el Gobierno para averiguar las causas de la violencia en el país.

Karl analiza el período comprendido entre 1957 y 1966, en el cual se fue implementando el Frente Nacional y se fue consolidando la convivencia entre los diferentes adversarios, en particular, entre liberales y conservadores. Karl analiza esta paz olvidada entre liberales y conservadores, la cual

generó una serie de expectativas entre la ciudadanía, de manera que pudieran finalmente alcanzar el olvido de la violencia. Como sabemos, no fue así. El modelo del Frente Nacional no fue realmente el olvido de las confrontaciones o el acceso no partidista a los bienes del Estado, como parece sugerirlo Karl (p. 4), sino el cierre del Estado para todas aquellas personas que no formaran parte de los dos partidos políticos. De esta manera fue leído por actores como Alfonso López y su Movimiento Revolucionario Liberal o Rojas Pinilla y su Alianza Nacional Popular (ANAPO), de la cual surgió la guerrilla nacionalista del M-19.

Karl parte de una dicotomía: el estudio de la violencia como práctica y el estudio de la violencia como idea. La primera se concentra en los hechos de violencia cometidos por los diferentes actores, especialmente los actores políticos; en tanto la segunda se ocupa de estudiar la violencia como una categoría de análisis y, especialmente, como un período histórico. Para Karl, el fin de la dictadura de Rojas Pinilla (1953-1957) permitió el surgimiento de un espacio en el cual se podía discutir libremente sobre los orígenes de la violencia. De este modo, los «hombres de letras» —abogados, periodistas, clérigos, militares y científicos sociales— se metieron en una conversación amplia sobre la violencia y los otros problemas nacionales. Para Karl, el hecho de identificar a la violencia como un problema nacional sugiere su papel en el proceso de construcción nacional (p. 9).

El autor se concentra en el estudio del texto publicado por Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña titulado precisamente *La Violencia en Colombia*, en el cual se analiza el período de dominio conservador y se muestra la represión ocurrida durante este tiempo. Desde una perspectiva conservadora, se mostraba cómo la violencia se insertaba en patologías de la base rural, las cuales fueron cada vez menos controlables por el poder nacional desde Bogotá. El surgimiento de nuevas guerrillas y de los denominados *bandidos*, llevó a que la paz criolla de la convivencia fuera poco a poco cayendo en el olvido. El texto de Karl pretende destacar el surgimiento de la violencia y de sus relatos, pero también mostrar las iniciativas por la paz que se iban gestando a nivel local. Al final del libro, Karl muestra cómo los estudios sobre la violencia han proliferado en Colombia, pero siempre dentro del marco de análisis original.

En la década de los ochenta surgió una nueva comisión para estudiar las causas de la violencia. Esta comisión encontró que había, al menos, dos tipos de violencia: la política y la común. Y esta última era no negociable, pues dependía de factores ajenos a los de la existencia de las guerrillas. Esta comisión introdujo el concepto de *cultura de la violencia*, que, en vez de leerse como parte de una historiación de la violencia en Colombia, fue leído como un obstáculo para alcanzar la solución negociada del conflicto.

El texto de Karl es una invitación a explorar una parte de la historia de Colombia que va más allá de la existencia de las guerrillas de las décadas de los sesenta. Sin embargo, no debe suponerse que la existencia de *La Violencia* no haya sido estudiada en Colombia, solo que la violencia guerrillera hizo que ese período de paz relativa hubiera caído en el olvido o en descrédito por las nuevas exclusiones que generó. Pero también es un texto que nos permite una mirada al contexto de surgimiento de las FARC-EP, aunque no con la profundidad que se encuentra en las obras de Eduardo Pizarro o de Carlos Medina. En todo caso, el texto es una invitación a seguir explorando el pasado de paz de Colombia, de manera que se vea cómo, al lado de la violencia, en el país siempre se ha desarrollado una cultura de paz a nivel nacional y a nivel local.

La ley de los metales y la lucha por la defensa de los derechos humanos en Colombia

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.238

Farid Samir Benavides Vanegas
Profesor asociado, Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales, Universitat Ramon Llull-Blanquerna (Barcelona)

McFarland Sánchez-Moreno, María
Aquí no ha habido Muertos. Una historia de asesinato y negación en Colombia

Planeta, 2018
416 págs.

Colombia ha vivido durante muchos años en medio de un conflicto armado, con la presencia de diferentes actores, tanto estatales como no estatales. Una de las características más importantes del conflicto colombiano ha sido su degradación, con la violación cotidiana del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Se ha sostenido que en Colombia se da una cultura de la violencia, que hace que alcanzar la paz sea una labor casi titánica. Pero, al lado de esa denominada cultura de la violencia, encontramos un fuerte activismo por la paz y por la protección de los derechos humanos. Son muchas las organizaciones a nivel nacional y a nivel local que se han esforzado por promover la paz y el respeto a los derechos humanos.

Al lado de los defensores y defensoras de derechos humanos encontramos el trabajo de la administración de justicia y de la prensa nacional. La Justicia colombiana ha sido objeto de persecución por parte de los actores armados. Se ha debatido entre la corrupción y la muerte o, en otras palabras, se ha visto regida por lo que en Colombia se ha llamado *la ley de los metales*, esto es, plata o plomo. El caso de la Rochela, documentado por el Centro de Memoria Histórica, en el que una comisión judicial fue asesinada por grupos paramilitares con complicidad de miembros del Ejército, o el de la toma sangrienta del Palacio de Justicia, son muestras dramáticas de la presión a la que ha sido sometida la Justicia colombiana. La prensa colombiana también ha jugado un papel de importancia en la denuncia de la corrupción y de la violación de los derechos humanos. Desde la creación de las unidades investigativas hasta el trabajo de periodistas como Silvia Duzán, los y las periodistas colombianas se han jugado y dado la vida por la información y por la transparencia del Estado.

El libro de María McFarland Sánchez-Moreno, *Aquí no ha habido Muertos*, publicado en 2018 en inglés por Bold Type Books y en español por Planeta, constituye un relato apasionante del papel que juegan los operadores y las operadoras de la justicia, el periodismo y los y las defensoras de derechos humanos en la construcción de un mejor

país. La autora, una investigadora de Human Rights Watch con muchos años de experiencia en el análisis del caso colombiano, se centra en la vida de tres personas, que simbolizan los campos en los cuales han trabajado. Por una parte, nos cuenta la historia de Jesús María Valle, defensor de derechos humanos, asesinado el 27 de febrero de 1998 por sicarios del grupo «La Terraza», cumpliendo órdenes de Carlos Castaño. En muchas ocasiones se ha sostenido que este asesinato y la Masacre de El Aro, que Valle denunciaba, tenían como instigador al entonces gobernador de Antioquia Álvaro Uribe. La autora retoma esta tesis y muestra las diferentes versiones sobre el asesinato de Valle, pero aclara que no se ha condenado a Uribe por este crimen y que este no quiso contestar las preguntas formuladas por ella.

La autora muestra la búsqueda y captura de Pablo Escobar y el desarrollo del paramilitarismo en Colombia. En esta historia, destaca la labor de diversos funcionarios judiciales por dar caza a Escobar y luego por investigar el fenómeno paramilitar y por capturar a los responsables de la espiral de violencia que se desató después de la muerte del jefe narcotraficante. La autora analiza la figura de Iván Velásquez, un abogado antioqueño que lleva más de 30 años investigando judicialmente la violencia en Colombia, en particular la derivada del narcotráfico. La vida de Velásquez es la de muchos jue-

ces y juezas que se juegan la vida en Colombia por investigar y sancionar a los responsables de las graves violaciones a los derechos humanos. En el caso de Velásquez, su vida pasa de investigar a los crímenes del narcotráfico hasta desenmascarar a quienes contribuían con la violencia paramilitar. La autora nos relata al detalle las investigaciones llevadas a cabo para dar con los grupos criminales, como la Oficina de Envigado bajo el mando de Diego Fernando Murillo conocido como «Don Berna», y para mostrar la red criminal que propiciaba el paramilitarismo en Antioquia. Pero la figura de Velásquez adquiere notoriedad nacional con la investigación de los nexos entre paramilitares y clase política colombiana. Como magistrado auxiliar de la Corte Suprema de Justicia, Velásquez tuvo que pasar por el momento más duro de las relaciones entre la Justicia colombiana y el poder ejecutivo. El Gobierno de Álvaro Uribe obstaculizó las tareas de la Corte y generó una campaña de desprestigio en contra de Velásquez y de algunos magistrados de la misma. Todo ello motivado, como lo muestra la autora, por las investigaciones que se adelantaban en contra de Mario Uribe y Santiago Uribe, primo y hermano del presidente, respectivamente.

La campaña estuvo acompañada de seguimientos ilegales y de interceptaciones telefónicas, conocidas en Colombia como *chuzadas*. La investigación periodística mostró

cómo desde el Gobierno de Uribe, en particular desde el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), creado para la protección del presidente y para labores de inteligencia, se hacían seguimientos y espionaje en contra de los magistrados y magistradas de la Corte Suprema, incluido Velásquez, y de activistas de derechos humanos, algunos de los cuales fueron asesinados por miembros del DAS. Las *chuzadas* tenían como fin recoger información de las actividades de los magistrados y magistradas para poder desprestigiarles o amenazarles y así impedir el desarrollo de su labor investigadora. Al final, el trabajo de periodistas como Ricardo Calderón, jefe de investigaciones de la *Revista Semana*, permitió desvelar la trama de corrupción creada desde el Gobierno nacional y señalar a los y las responsables. Como consecuencia de estas investigaciones se descubrió la participación del DAS, al punto de que su directora fue condenada a pena de prisión por este delito.

El trabajo de investigación de McFarland es bastante exhaustivo y contribuye, alrededor de la historia de tres personas, a destacar el papel que la Justicia, la prensa y los y las defensoras de derechos humanos juegan en la defensa de la democracia y de los derechos humanos en el país. Con su trabajo, permiten que la verdad surja a la luz y que la negación de estos crímenes no sea más posible.

El terrorismo yihadista: un final aún no contemplado

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.240

Alfredo Crespo Alcázar
Vicepresidente 2º, Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD); profesor, Universidad Antonio de Nebrija

Wright, Lawrence

Los años del terror. De Al Qaeda al Estado Islámico

Debate, 2017

477 págs.

Avilés, Juan

Historia del terrorismo yihadista: de Al Qaeda al Daesh

Síntesis, 2017

248 págs.

Tarín Sanz, Adrián

La yihad en Rusia. De Emirato del Cáucaso al Estado Islámico

Icaria, 2017

159 págs.

Las cuestiones relacionadas con la seguridad ocupan en la actualidad posiciones de jerarquía en las agendas de los gobiernos nacionales, los entes subnacionales y las organizaciones internacionales. En consecuencia, trasladarlas con objetividad a la sociedad supone una tarea compleja tanto para los medios de comunicación como para los especialistas académicos. Los primeros porque pueden incurrir en comportamientos buenistas y sensacio-

nalistas que desnaturalicen la gravedad de la amenaza. Los segundos porque pueden apelar a un metalenguaje inaccesible para gran parte de la opinión pública. Las tres obras que analizamos no caen en ninguno de estos dos riesgos. Por el contrario, sus autores parten de un conocimiento sobresaliente de su objeto de estudio, como corrobora el ingente apartado de fuentes y de bibliografía, que transmiten con precisión al lector. Asimismo, este rasgo no entra contradicción con el rigor de sus análisis ni con las conclusiones que extraen de los mismos.

No obstante, sí que se detectan algunas diferencias entre las tres obras. Por un lado, en la de Lawrence Wright predomina un estilo más periodístico, como se observa, por ejemplo, en las entrevistas realizadas a los diferentes personajes que transitan por el libro (desde miembros de fuerzas y cuerpos de seguridad de Estados Unidos, hasta representantes de la sociedad civil de los países musulmanes en los que residió y se documentó). Por otro lado, en las de Tarín y Avilés percibimos una mayor presencia de la historia, la geopolítica y la ciencia política, así como una exposición cronológica que ordena el contenido. Gracias a esta metodología, el Dr. Avilés nos acerca los orígenes de la yihad, la dialéctica del enemigo lejano (Occidente, Rusia) versus el enemigo cercano (países musulmanes) y las teorías de tres referentes clave en el desarrollo de Al Qaeda y la organización Estado Islámico (EI): Sayyid Qutb, que sos-

tenía que las sociedades musulmanas habían entregado el poder legislativo a los hombres, cuando este pertenece a Dios en exclusiva; Muhammad Abd al Salam Faraj, partidario de combatir al enemigo cercano antes que al lejano, y Abdullah Azzam, quien efectuó un llamamiento a los musulmanes de todos los países para que combatieran contra la URSS en la guerra de Afganistán.

Por su parte, a Adrián Tarín esta metodología le permite explicar cómo el conflicto de Chechenia mutó de uno de carácter político y estrictamente separatista, a otro de tipo religioso, con una rama chechena leal a Al Qaeda (el Emirato del Cáucaso) y otra que rinde pleitesía al EI (Vilayat Kavkaz). Para ello, el Dr. Tarín realiza un recorrido breve pero necesario exponiendo cómo había transcurrido la vida de esta república durante las décadas de existencia de la URSS, subrayando su carácter laico. Este rasgo también se advirtió en el inicial nacionalismo impulsado por el primer presidente de Chechenia, Dzhohar Dudayev (de hecho, exoficial del Ejército soviético) y su sucesor, Aslán Masjádov. En consecuencia, nada hacía presagiar durante la década de los noventa del pasado siglo y los primeros años del siglo XXI que en Chechenia, y por extensión en el Cáucaso, pudiese surgir un movimiento yihadista capaz de desafiar a la propia Rusia. Una de las razones principales de esta transformación la hallamos en el final de la Guerra de Afganistán, lo que suscitó la consiguiente diáspora muyaidín que encontró acomodo en aquellos enclaves

geográficos caracterizados por la debilidad institucional. Chechenia fue uno de ellos, acentuándose esta característica estructural tras la guerra librada contra Rusia entre 1994 y 1996, cuando el caos y la delincuencia formaron parte principal del paisaje checheno, dificultando la labor gubernamental. Asimismo, ni desde Moscú ni desde la comunidad internacional se puso especial énfasis en finiquitar dicho escenario.

Las tres obras efectúan una adecuada labor de contextualización y, en particular las de Wright y Avilés, señalan los antecedentes del terrorismo yihadista con una finalidad muy concreta: ilustrar que este no apareció el 11-S de 2001. Por el contrario, había dado evidentes síntomas de su letalidad a lo largo de los años noventa del siglo xx, como demostraron los atentados perpetrados contra intereses norteamericanos en Kenia y Tanzania. A partir de esta observación, los tres autores conceden el máximo protagonismo a las dos organizaciones que mayor letalidad han demostrado en las últimas décadas, Al Qaeda y EI, además de diseccionar el credo ideológico de sus principales referentes. En íntima relación con esta idea, cabe subrayar otra que aparece en los tres libros: el análisis de las relaciones mantenidas entre ambas organizaciones, subrayando el carácter conflictivo que ha predominado en las mismas.

Lawrence Wright y Tarín introducen algunas cuestiones clave como los debates que se han producido tanto

a nivel global como de manera más particular en Estados Unidos y en Rusia acerca de la dialéctica seguridad versus libertad. Dicho con otras palabras, encaran cuestiones como el respeto de los derechos humanos como uno de los ejes de referencia sobre los que debería pivotar la lucha contra el terrorismo. En este sentido, Tarín aborda la forma en que Putin ha combatido el terrorismo en Chechenia (y por extensión, en el Cáucaso) a través del binomio represión-*chechenización* que, lejos de solventar el problema, lo trasladó a regiones colindantes, como la República de Daguestán, al mismo tiempo que en Grozni establecía un gobierno leal a Moscú encabezado por Kadírov, caracterizado por el autoritarismo y por un lenguaje que resulta un calco al empleado por Putin «quien mató a nuestro ciudadano no debe vivir. Le enviaremos al otro mundo, le daremos un pasaje de ida» (p. 110).

El atractivo del terrorismo y de los grupos terroristas también ocupa un lugar destacado en las tres obras analizadas. Mostrar la debilidad del enemigo, lejano o cercano, supone una herramienta eficaz para la captación de nuevos miembros por las organizaciones terroristas. EI y Al Qaeda corroboran esta afirmación. Al respecto, Lawrence Wright señala que el 11-S permitió a Osama Bin Laden lanzar un mensaje cuyo tema central era la vulnerabilidad de Estados Unidos, lo que facilitó que muchos musulmanes se unieran a la organización terrorista liderada y patrocinada económicamen-

te por el millonario saudí. En íntima relación con esta idea, Wright alude a la proliferación en Occidente de organizaciones terroristas que afirmaban formar parte de Al Qaeda. Este fenómeno se mantiene inalterable en la actualidad en Europa con atentados cometidos por los denominados «lobos solitarios», quienes tienden a reivindicarlos en nombre de EI. Este hecho corrobora una de las máximas sostenidas por el Dr. Avilés: «se trató de ataques fáciles de organizar y realizados por residentes locales. Ello supone una amenaza difusa, preocupante por la dificultad que implica identificar a los agresores potenciales, que pueden mantener un perfil muy bajo hasta el momento del crimen» (p. 202). En el Cáucaso, la toma de Mosul y Tikrit por la organización EI supuso una fuga inmediata de yihadistas caucásicos (y, por tanto, rusos) con destino a tierras sirias, lo que restaba eficacia a la lucha mantenida contra Rusia. No obstante, debe profundizarse en ese atractivo que hizo que durante el período 2014-2017 ciudadanos de diferentes países europeos, en su mayoría musulmanes de segundas y terceras generaciones cuya relación con el islam había sido mínima hasta entonces, decidieran viajar a Siria. Al respecto, la comunicación o, por mejor decir, el manejo de las nuevas tecnologías de la información y de las redes sociales por EI, resultó una herramienta de captación notablemente poderosa.

Con todo ello, con la irrupción y consolidación de la organización EI a

partir de 2014 se inició un incremento de atentados terroristas. Con respecto a Al Qaeda, EI introdujo ciertas novedades que multiplicaron la letalidad sus acciones liberticidas, destacando en este sentido la financiación vía secuestros y petróleo o la férrea centralización organizativa, características que expone Juan Avilés. Por su parte, Lawrence Wright, cuando explica las mismas, sostiene que a EI resulta más apropiado llamarlo proto-Estado que grupo terrorista; un proto-Estado que usa el terror como herramienta de gobierno, sentencia el autor norteamericano.

Los tres autores coinciden en la capacidad de supervivencia del terrorismo yihadista y la obligatoriedad de rechazar el triunfalismo. Para Juan Avilés, la pérdida del territorio del califato no supone necesariamente la desaparición de la organización EI «porque puede mantenerse como una organización puramente terrorista» (p.189). De hecho, el pasado reciente ofrece pruebas evidentes que invitan a rechazar cualquier final del terrorismo vinculado, por ejemplo, a la eliminación física de alguno de sus líderes carismáticos como sucedió con Al Qaeda tras la muerte de Bin Laden, asunto en el que profundiza Lawrence Wright. Asimismo, añade que el terrorismo tiene capacidad para adaptarse a situaciones complejas para su existencia (pérdida de apoyo social entre aquellos sectores en cuyos intereses dice actuar o golpes asestados por las fuerzas y cuerpos de seguridad). Además, los grupos terroristas

siempre van a encontrar una excusa para reanudar sus actividades liberticidas. Al respecto, Avilés y Wright señalan que, si bien la intervención de Estados Unidos en Afganistán privó a Al Qaeda de su santuario, la posterior intervención en Irak sirvió para revitalizar a la citada organización terrorista. Más en concreto, para el profesor Juan Avilés, Estados Unidos fue incapaz de ofrecer una respuesta eficaz a los problemas que generaba ese Irak pos-Saddam Hussein y el recurso preferente a la represión practicado por el Gobierno de Al Maliki favoreció la adscripción a la causa yihadista, como refrendó la consolidación de la organización EI en los últimos años de la segunda Presidencia de Barack Obama.

Como hemos indicado, esta aparición de la organización EI también generó repercusiones en el Cáucaso, poniendo de manifiesto el carácter global del terrorismo yihadista. En efecto, obligó al Emirato del Cáucaso a elegir a quién rendir lealtad, bien a EI, bien a Al Qaeda, suscitando el consiguiente conflicto: «la confrontación en Siria fue una invitación al yihadismo internacional a que se decantasen por una adscripción u otra, y pocos grupos han permanecido verdaderamente al margen» (p. 120), sentencia Tarín Sanz. De hecho, significativo resulta el actual panorama en el Cáucaso donde se ha percibido un descenso del número de atentados debido al rol desempeñado por las fuerzas y cuerpos de seguridad de Rusia, así como por la marcha a

Siria de numerosos yihadistas, lo que dejó en una situación muy precaria tanto al Emirato del Cáucaso como a Vilayat Kavkaz. Sin embargo, aún reconociendo este escenario, Adrián Tarín se muestra muy precavido con respecto al futuro y para ello plantea algunos escenarios fundamentales. Por un lado, el regreso al Cáucaso de aquellos combatientes que acudieron a Siria, los cuales volverán con mejor nivel de adiestramiento y, por tanto, con mayor capacidad para atentar. Por otro lado, a imitación de lo que ocurre en Europa Occidental, no debe descartarse la proliferación de los «lobos solitarios». En última instancia, los excesos del Gobierno de Kadírov en Chechenia y la pobreza endémica de Daguestán suponen un catalizador para el desarrollo del yihadismo.

Tres obras sobresalientes y rigurosas que diseccionan con precisión un fenómeno tan complejo como es el terrorismo yihadista, en las que no se observa equidistancia o condescendencia en el tratamiento hacia el mismo. Wright, Tarín y Avilés desarrollan las características de las organizaciones que se han constituido como exponentes de este tipo de terrorismo, mostrando sus diferencias, semejanzas e interacciones. La organización EI y Al Qaeda se mantienen activas en la actualidad, con lo que resulta atrevida cualquier afirmación que sostenga que han sido derrotadas de una manera definitiva, una idea fundamental que permea por los tres libros.

De ortodoxias y heterodoxias: entre la *sharia* y la *yihad*

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.245

Jordi Moreras

Investigador y profesor, Departamento de Antropología, Universitat Rovira i Virgili (Tarragona)

Gómez, Luz

Entre la *sharia* y la *yihad*. Una historia intelectual del islamismo

Los libros de la Catarata, 2018

336 págs.

Toda ortodoxia en algún momento fue heterodoxia y la historia mundial está repleta de casos en los que la pugna por alcanzar la centralidad en el recurso a la doctrina transforma en moderados a aquellos que en su día fueron extremistas. En torno a este doble argumento podría trazarse un recorrido sobre la complementariedad contingente que ha mantenido la política respecto a la religión (y viceversa) a lo largo de los tiempos. El islam tan solo es un ejemplo más de este apaciguamiento doctrinal-ideológico que alientan las complicidades religioso-políticas. El libro de Luz Gómez, profesora titular de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad Autónoma de Madrid, se reivindica como una propuesta para trazar la historia intelectual del islamismo. Sin lugar a dudas, se trata de un lúcido, denso y muy bien documentado trabajo, que debería ser tenido muy en cuenta por todos aquellos especia-

listas (o aspirantes) al estudio del islam y de las sociedades musulmanas contemporáneas. Como en el caso de la reciente reedición de su *Diccionario de islam e islamismo* (Trotta, 2018), es este un trabajo que merece ser considerado como de referencia en este ámbito.

Gómez hace gala de una erudición comprometida y situada, algo de lo que adolecen otros especialistas, que se empeñan en reactivar diatribas terminológicas interminables. Gómez analiza los términos para poner en evidencia los errores que se incluyen en el vocabulario común con que se hace referencia a lo político dentro del islam y lo hace partiendo de los mismos debates que se llevan a cabo desde dentro del propio mundo islámico. Este es uno de los elementos más interesantes y útiles de la propuesta analítica de Gómez, pues incluye la traducción de fragmentos significativos de fuentes originales en árabe.

Al inicio de su trabajo, Luz Gómez introduce la que, a mi modo de ver, constituye una de sus aportaciones teóricas más sugerentes: el hecho de establecer la distinción entre islamismo performativo y reislamización informativa le permite insistir en el fenómeno cíclico de proclamación de un retorno al islam que ha estado presente en los momentos de crisis por los que han atravesado históricamente las sociedades musulmanas. El islam como solución ha sido una proclama periódicamente enunciada, como forma de ofrecer una alternativa al contexto de crisis interna o externa que era experimentada. Y esta

proclama, como argumenta Gómez, tradicionalmente ha tenido más una intención reformista que revolucionaria. Pero esto cambiaría ante los reflejos perturbadores que provocaría el espejo de la modernidad, en la abrupta colisión/conexión con respecto al capitalismo colonial, lo que sirvió de detonante para que el islamismo emergiera como conciencia permanente de que la polis islámica debía seguir siendo un modelo singular frente a la progresiva dependencia de las potencias coloniales.

Más allá de la cíclica reislamización de refugio/retorno a la tradición islámica, emerge un islamismo que establece un horizonte utópico basado en la sharia como forma de transformar las sociedades musulmanas. Mientras que la reislamización demandaba al poder que se convirtiera en un verdadero Estado islámico, el islamismo reclama el poder para llevarlo a cabo sobre la base de una sharia reguladora de una moral islámica comunitaria. Este fue el proyecto de los Hermanos Musulmanes del reformista Hasan al-Banna, del revolucionario Sayyid Qutb y del pragmatismo fallido de sus sucesores. Los sucesivos fracasos de estos proyectos reformistas, seriamente combatidos por los regímenes políticos árabes recelosos de la erosión a su autoridad que estos suponían, alentaron el desarrollo de un proyecto revolucionario (el «islamismo guevarista», en expresión de Gómez) que supondría la eclosión de la yihad como referencia central, más allá incluso de la sharia como base doctrinal. El yihadismo como doctrina y como estra-

tegia surge de un proceso de progresiva desterritorialización física y mental, provocada por la represión política y por el derrumbe del bloque soviético y el fin del mundo bipolar. Antes de que el yihadismo se convirtiera en un fenómeno glocalizado, era preciso recuperar el contenido de la yihad personal en forma de fe mínima, tal como habían expuesto algunos autores musulmanes clásicos.

Ideólogos como Abdallah Azzam, primero y Aiman al-Zawáhiri, después, fueron los que situaron la yihad en el centro axial del edificio doctrinal del islam, y las turbulencias políticas en el panorama de Oriente Medio contribuyeron posteriormente a abrir la puerta del takfirismo, anatemizando a aquellos musulmanes que no eran partidarios de la yihad como solución, y a la reinstauración del Califato por parte de la organización Estado Islámico, avivado por los rescoldos de los conflictos de Irak y Siria. Hasta llegar a la situación actual, en donde se define el peor escenario posible, con una yihad desbocada, que «se descentraliza y se desterritorializa, se desjerarquiza y se personaliza», que deja de invocar la política «para apelar a la escatología» refiriéndose al día del Juicio Final (recuérdese la simbología atribuida a la población siria de Dábiq, lugar en el que se supone que se llevará a cabo la batalla definitiva contra los impíos). Ese tipo de yihadismo que emerge supone un «giro incierto en términos ideológicos» y se presenta mucho «más violento y radical en términos operativos» (p. 184).

En este contexto, el conservadu-

rismo pretende equilibrar el desorden revolucionario mediante el impulso del salafismo, que se aprovecha del efecto de décadas de políticas de reislamización impulsadas por los regímenes musulmanes y que, más que ser el resultado del posislamismo (contundente crítica de Luz Gómez al uso de este término por otros autores como Roy, Kepel, Burgat o Bayat), se convierte en un vórtice de retraditionalización, con un triple efecto de despolitización, de espiritualidad y ortopraxis reislamizadora.

Después de leer esta historia intelectual del islamismo, a uno le queda claro que, en lo político, el islam ha abusado poco de la irracionalidad (lo que no significa que no haya apelado continuamente a los sentimientos y emociones de los musulmanes, recordándoles cuál debía de ser su compromiso ético y moral con propios y ajenos). El islamismo (y el yihadismo) es presentado por Luz Gómez como algo mucho más elaborado que una ideología nihilista, irracional y filoviolenta. Su análisis sale al paso de esos supuestos comunes que simplifican y banalizan las dimensiones actuales del islam político. Leer este libro debería servirnos de aprendizaje, para evitar discurrir por debates neoorientalistas que arrogantemente pretenden distinguir el buen islam del islam pervertido, sin comprender la genealogía intelectual que ha modelado el islamismo hasta la actualidad.

Tras las pistas del régimen oculto del terrorismo internacional

DOI: doi.org/10.24241/rci.2019.121.1.247

Fabio Sánchez

Profesor titular, director de investigación, Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda (Bogotá)

Niño, César

El terrorismo como régimen internacional subterráneo: más allá de una lógica convencional

Ediciones USTA, 2016

234 págs.

Luego de los atentados del 11-S en Nueva York en 2001 el orden internacional contemporáneo cambió de forma drástica. La administración de George Walker Bush inició la «Guerra contra el Terror» con intervenciones en Afganistán (2001) e Irak (2003) para dar captura a Osama Bin Laden y su organización terrorista Al Qaeda. La primera acción contó con el aval del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mientras que la segunda fue ilegal y unilateral. El resultado en ambas fue nefasto, un fiasco estratégico que continúa hasta nuestros días: en ninguno de los dos escenarios lograron ni la captura de Bin Laden ni tampoco la desarticulación de Al Qaeda, y actualmente son dos escenarios fragmentados y complejos en términos de seguridad, democracia y estabilidad regio-

nal. Desde entonces, la cotidianidad se vio afectada por diversas medidas de seguridad en aeropuertos, centros comerciales y las calles mismas de las grandes capitales del mundo. La sensación de vulnerabilidad creció, incluso en regiones que están por fuera de la «Guerra contra el Terror», por ejemplo: América Latina. Por todo ello, la obra del profesor Niño es oportuna puesto que nos ilustra sobre el terrorismo como objeto de estudio, partiendo de una valiosa aclaración: «no toda manifestación de violencia es terrorismo ni toda expresión de terrorismo se manifiesta en la explosión de un artefacto» (p.xix), aunque siempre se ejecutará a través de un acto violento. El trabajo se desarrolla bajo el concepto clásico de régimen internacional del profesor Stephen Krasner: «Normas, reglas, principios y procesos de toma de decisiones, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de Relaciones Internacionales». La obra cuenta con ocho capítulos que llevan al lector de forma amena y crítica hacia la comprensión de una cuestión problemática y altamente sensible para líderes políticos y la sociedad civil global.

En el primer capítulo, el autor nos ilustra cómo ha sido la evolución del estudio del concepto y cómo ha variado e incrementado su poder destructivo; asimismo, clasifica los tipos de terrorismo: de Estado, internacional y transnacional. Acá, haría falta explorar el terrorismo doméstico. En el segundo capítulo, analiza los instrumentos jurí-

dicos en la lucha contra el terrorismo, señalando las limitaciones de la doctrina jurídica ante las mutaciones de las amenazas. En el tercer capítulo, analiza el régimen en cuestión; herramientas como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) (FATF, por sus siglas en inglés), organización intergubernamental creada en el seno del G-8 (1989) y cuyo Secretariado opera en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en París, y que enfrenta el lavado de activos por parte de estados y organizaciones que patrocinan las actividades ilícitas actualmente en el globo.

Con lo anterior, el lector podrá realizar el análisis del capítulo cuarto: el *modus operandi* de las organizaciones terroristas, en «micromundos» y «zonas fracasadas», agujeros negros del orden internacional en los que ningún Estado puede ejercer el control, aunque, como bien señala Niño, incluso en espacios de alta institucionalidad el crimen puede operar (p. 104). Posteriormente, el autor analiza la «complejidad gestacional» de algunas de las organizaciones terroristas más peligrosas en la actualidad: Abu Nidal Organization (ANO), Abu Sayyaf Group (ASG), Brigadas de los Mártires de (al-Aqsa) y la recién disuelta ETA (el 2 de mayo de 2018).

¿Ha facilitado la tecnología el ascenso de un terrorismo más sofisticado en la actualidad? El autor nos explica en su quinto capítulo los usos de Internet, el papel viral de la propaganda herramienta clave para Al Qaeda y la organización

Estado Islámico: «gracias a la Internet, las comunicaciones y organizaciones fantasmas en pro de las causas terroristas tienen mayor y mejor dinámica de funcionamiento» (p. 130). También explica la financiación, adiestramiento a control remoto, ciberataques y las diferentes dimensiones de las doctrinas del terrorismo.

En los capítulos finales, al autor se enfoca en caracterizar la amenaza terrorista e identifica las debilidades del Derecho Internacional ante el escurridizo fenómeno. Se trata de una amenaza asimétrica para los estados, basta con recordar los recientes atentados en las calles de Niza y Berlín (2016), y Manhattan (2017). Es evidente el problema o desafío jurídico que enfrenta el Comité contra el Terrorismo, fruto de la Resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad de la ONU, el cual no ha logrado disminuir las amenazas a la seguridad internacional. El autor concluye con una apuesta por el derecho inteligente, con el ánimo de superar los obstáculos que enfrenta el derecho tradicional. Igualmente, busca definir el fenómeno que estudia, el cual tiene múltiples rostros, variables de análisis e interpretaciones. Sin lugar a duda, se trata de una pieza valiosa y vigente, prologada por el experto en el tema David Spencer, y de lectura obligada para analistas, académicos e inversionistas, interesados y preocupados por las diversas amenazas que existen y se extienden en el orden internacional contemporáneo.

Se trata de una obra que se mueve

en la intersección entre el derecho internacional y las Relaciones Internacionales. Es notoria la ausencia de entrevistas, a expertos o incluso a miembros de organizaciones terroristas, en ocasiones dispuestos a explicar sus objetivos o simplemente a señalar que no son terroristas. Asimismo, el autor debió, para bien de la obra, hacer una revisión más exhaustiva de una gran variedad de libros recientemente publicados sobre el tema y de artículos en revistas británicas y estadounidenses (*Terrorism and Political Violence, Studies in Conflict and Terrorism, Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*) que, a pesar del sesgo regional e idiomático, le hubieran aportado mayor fundamento al trabajo. Luego de la intervención en Irak (2003), la actual guerra en Siria desde 2011 y los ataques suicidas en calles europeas y estadounidenses (2016-2017), se confirma la premisa con la que el autor titula su obra: realmente, sí existe un régimen internacional subterráneo del indescifrable y camaleónico terrorismo. Más allá de todo, Niño se atreve a reunir los elementos necesarios para comprender un creciente problema global.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

CONTENIDO

Con un enfoque académico, el texto debe tratar cuestiones relativas a la realidad internacional –en los ámbitos político, económico, social y/o cultural– destacando a la vez, y a partir de datos actualizados, los principales retos, tendencias, perspectivas, etc., del tema abordado, y combinando información y análisis.

El trabajo enviado tiene que ser un original inédito y debe significar una aportación real al conocimiento científico del área de estudio.

Los textos aceptados pasan a tener el copyright de CIDOB y no pueden ser reproducidos sin su autorización. Se editan en castellano. Una vez sale la copia impresa, los artículos se publican en la versión electrónica de acceso abierto de la revista y bajo la licencia de Creative Commons.

EVALUACIÓN - PEER REVIEW

Después de una primera revisión por parte del Consejo editor, los artículos pasan por un proceso de evaluación externa por pares (*peer review*) de anonimato doble.

Una vez finalizado el proceso de evaluación, el dictamen puede ser de cuatro tipos: negativo (no se puede volver a presentar el artículo); positivo (se publica); condicionado con pequeños cambios; condicionado con cambios importantes (la nueva versión deberá volver a pasar por revisión). Mientras el manuscrito esté en proceso de evaluación, el autor no lo presentará a otras editoriales y/o revistas.

Se intentará notificar una respuesta antes de **5 o 6 semanas**.

Los autores pueden sugerir un máximo de tres revisores (nombre y apellidos, afiliación institucional, datos de contacto). Deben evitarse propuestas que puedan incurrir en conflictos de intereses. Se desaconseja, pues, proponer a revisores que sean o hayan sido supervisores académicos o laborales del autor, así como a personas a quienes el autor haya supervisado académica o laboralmente. De la misma forma, se desaconseja, en la medida en que el campo de estudio lo permita, proponer a revisores que trabajen en las mismas instituciones académicas que el autor.

TÍTULO

Debe ser una indicación concisa del contenido. Puede ir seguido de un subtítulo que sólo contendrá información complementaria: **máximo 10-12 palabras (90 caracteres con espacios)**, ambos incluidos.

Entregar en **castellano e inglés**.

EXTENSIÓN Y PRESENTACIÓN

8.000 palabras, incluidas notas y referencias bibliográficas ($\pm 10\%$).

El autor/a facilitará un resumen en castellano e inglés del contenido del artículo de máximo 120 palabras en un solo párrafo, así como **4-6 palabras clave**.

El cuerpo del manuscrito debe contener una introducción que sitúe el contexto histórico y el marco analítico, un espacio principal en el que se desarrollará y analizará el tema abordado (se recomienda subdividirlo en bloques temáticos separados por un intertítulo), así como unas conclusiones que recojan las ideas principales y el resultado del estudio.

Junto con el trabajo, el autor/a hará llegar un breve curriculum vitae con sus datos básicos: teléfono, dirección postal, filiación institucional o lugar de trabajo, así como la dirección pública de correo electrónico.

Se aceptarán **cuadros y gráficos a una tinta**. Se ruega **limitar su número**. No se admite su inserción en **formato de imagen**. Entregar en **formato Excel**.

Los artículos presentados para su evaluación serán aceptados en castellano, inglés, francés y portugués.

Enviar el texto por e-mail en word o RTF a: publicaciones@cidob.org

CRITERIOS DE EDICIÓN

Antes de ir a imprenta, las pruebas del texto editado serán enviadas en formato electrónico a los autores (y en su defecto, al editor) para su revisión y, en su caso, corrección de posibles errores. Estas pruebas deberán ser devueltas en un plazo no superior a una semana a partir de la fecha de envío. No se permitirán modificaciones o alteraciones sustanciales del contenido del texto editado.

El Consejo Editor se reserva el derecho de modificar el formato de los acrónimos, siglas, referencias bibliográficas, notas, cargos oficiales, etc., en el interés de la coherencia global que requiere una publicación periódica. Los autores deben seguir las pautas generales expuestas a continuación:

1. Acrónimos / siglas

Siempre que se cite por primera vez un acrónimo o una sigla, incluir, entre paréntesis, su significado completo.

2. Notas

No confundir nota a pie de página con referencia bibliográfica. Se utilizarán excepcionalmente. La nota sirve para clarificar o complementar aspectos del contenido del texto. Si la nota necesita *ser referenciada*, se añade entre paréntesis el apellido del autor citado, el año y la página (p.ej., Innerarity, 2009: 26). Presentar las notas agrupadas al final del texto o a pie de página. Se ruega limitar este recurso a un máximo de 25-30 notas.

3. Referencias bibliográficas

Acceptaremos y aplicaremos la norma ISO 690-1987 y su equivalente UNE 50-104-94 que establecen los criterios a seguir para la elaboración de referencias bibliográficas.

Presentarlas ordenadas alfabéticamente y agrupadas al final del texto. Deben tener su correspondencia en el texto, donde se incorporará la referencia entre paréntesis, indicando únicamente el apellido del autor citado, el año y la página: (Barbé, 2006: 32) o (Krastev *et al.*, 2010: 108).

a) Para libros

Krastev, Iván; Leonard, Mark; Wilson, Andrew (eds.) *¿Qué piensa Rusia?* Barcelona: CIDOB, 2010, p. 108.

b) Capítulos de libros

Polyakov, Leónid. "Un autorretrato ideológico del régimen ruso", en: Krastev, Iván; Leonard, Mark; Wilson, Andrew (eds.) *¿Qué piensa Rusia?* Barcelona: CIDOB, 2010, p. 37-42.

c) Artículos de publicación en serie (revistas, periódicos, colecciones)

Kennan, George F. "The Sources of Soviet Conduct". *Foreign Affairs*, vol. 25, n.º 4 (July 1947), p. 566-82.

d) Para publicaciones en serie completas

Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.º 88 (primavera 1983)-. Barcelona: Fundació CIDOB, 2009.

e) Publicación electrónica

Alvarado, David. "Mohamed VI, año X: Mito y realidad de la transición marroquí". *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 7 (octubre 2009), p. 6 (en línea) [Fecha de consulta 12.10.2010]
http://www.cidob.org/es/publicaciones/notes_internacionals_cidob

f) Usar "*et al.*" para citar un trabajo firmado por más de dos autores.

Usar las letras (a, b, c, etc.) para distinguir citas de diferentes trabajos de un mismo autor en un mismo año (Barbé, 2001a).

Una vez haya salido la copia impresa, todos los artículos se editarán en la versión electrónica de la revista

REVISTA
CIDOB
D'AFERS
INTERNACIONALS

121 ABRIL 2019

Nueva época

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Tras un largo y costoso proceso de paz en Colombia, el grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Gobierno de Juan Manuel Santos lograron un acuerdo de paz en noviembre de 2016. Pero el fin del conflicto armado con esta guerrilla no significa que la paz se haya conseguido, pues aún subsisten otros grupos que continúan operando en el interior del país. No obstante, el Acuerdo de Paz alcanzado aporta un nuevo modelo en materia de negociaciones de paz y de construcción del posconflicto; y no solo por su foco en los derechos de las víctimas y su modelo de justicia transicional, sino también por la inclusión de una perspectiva diferenciada en el proceso, en especial, respecto al componente étnico, de género y territorial. Todos estos aspectos son analizados en los diferentes artículos que constituyen este número 121 de Revista CIDOB d'Afers Internacionals, cuyo objetivo es arrojar luz sobre los retos y logros de este proceso y acuerdo de paz y plantear si estos pueden servir como modelo.

