

COLOMBIA: NI ESTADO DE GUERRA, NI ESTADO DE PAZ; ESTADO EN PROCESO DE PAZ

MARCO PALACIOS

ESTE BREVE ENSAYO OFRECE UNA RECAPITULACIÓN interpretativa de los procesos de paz en Colombia bajo el supuesto de fragmentación y debilidad estatales agravadas por la globalización.

LAS NUEVAS GUERRILLAS

Colombia lleva medio siglo de luchas guerrilleras cuyo objetivo estratégico sería la transformación revolucionaria del orden social y del Estado. Las guerrillas enfrentan la guerra contrainsurgente del ejército y diversos tipos de organizaciones paramilitares y todos los contendientes emplean estrategias discursivas, sociales, políticas y psicológicas. Como en casi toda guerra civil irregular, la población inerte es la primera víctima y sobre ella se ensañan el secuestro,¹ la tortura, la desaparición forzada, el asesinato en diversas formas, incluidas las masacres y los ajusticiamientos extrajudiciales; la intimidación y la evicción de sus heredades y vecindarios; se estima que en los últimos cinco años los desplazados en Colombia suman medio millón. Sin embargo, desde una perspectiva nacional, antes que local, observamos largos periodos en que la intensidad del conflicto ha descendido al punto de la virtual inexistencia. Esto fue claro desde mediados de los años cin-

¹ En julio de 1998 se llevó a cabo el "histórico acuerdo" entre la "sociedad civil" y el ELN en Maguncia. He aquí el punto décimo del documento firmado por los participantes en dicho acuerdo, que avala el secuestro como arma legítima de la lucha del ELN: "10. El ELN se compromete a suspender la retención o privación de la libertad de personas con propósitos financieros en la medida en que se resuelva por otros medios la suficiente disponibilidad de recursos para el ELN, siempre que mientras culmina el proceso de paz con esta organización no se incurra en el debilitamiento estratégico. También, a partir de hoy, cesa la retención de menores de edad y mayores de 65 años y en ningún caso se privará de la libertad a mujeres embarazadas."

cuenta hasta fines de los años setenta, cuando las tasas de homicidios en Colombia, si bien de las más altas de América Latina, se mantuvieron dentro de los porcentajes que se habían venido dando.

En los años ochenta cinco factores contribuyeron al disparo de estas tasas y, lo que más nos interesa, al despegue hacia una guerra civil de baja intensidad: 1. La dinámica colonizadora. 2. Los procesos de paz iniciados en 1982. 3. La globalización y la irrupción masiva del narcotráfico en el mundo rural y político. 4. La descentralización fiscal que, además de incrementar los recursos presupuestales de los municipios, amplía los márgenes de autonomía en su manejo. 5. El fin de la Guerra Fría con el colapso de la Unión Soviética.

Las guerrillas tienen un antes y un después de los años ochenta. Aunque su lucha es comprensible dentro de los parámetros cambiantes del sistema internacional, debe considerarse, ante todo, como un asunto interno, idiosincrásico e insular. La influencia de Cuba o de la URSS, cuando existía, fue débil y pasajera. Resultan entonces irrelevantes las presiones internacionales, como por ejemplo las que pueda ejercer Fidel Castro, amigo de la paz colombiana, según ha dicho repetidas veces en el transcurso de los últimos años.

Más directa y evidente en el desarrollo de la guerra de guerrillas ha sido la globalización de los mercados ilegales de drogas, armas y dinero. Y la aplicación a rajatabla de las doctrinas mundiales de la reforma del Estado, en particular la descentralización fiscal y electoral, presentadas como la vía más rápida y segura hacia la democracia participativa. La globalización de los mercados de armas, drogas y dineros ilícitos ha fortalecido la criminalidad organizada con sus ramificaciones en la política clientelista, mientras que la descentralización, particular aunque no exclusivamente en aquellos municipios creados en la segunda mitad del siglo XX, ha fortalecido el clientelismo con sus ramificaciones en el narcotráfico, las guerrillas y los paramilitares.

En suma, factores económicos y de poder de la posguerra fría, antes que factores geopolíticos e ideológicos propios de la Guerra Fría, explican mejor la actual fase del conflicto armado colombiano y, de paso, afectan los proyectos de construcción estatal nacional y el movimiento histórico hacia la democracia. No obstante, sigue existiendo un sustrato de guerra fría en cuanto el Pentágono, el cual, a diferencia del Departamento de Estado y la DEA, parece considerar, junto con la actual cúpula militar colombiana, que el enemigo principal sigue siendo la guerrilla marxista, la que, además, extrae buena parte de sus recursos financieros por la mera existencia del narcotráfico.

El campo guerrillero apareció y se amplió fragmentariamente, y los momentos de formación de algún frente político, como las Coordinadoras Guerrilleras, han sido esporádicos y circunstanciales. Cada organización

guerrillera dice tener y defender su modelo organizativo, su ideología y su línea política. Abreviadamente podemos distinguir dos grandes modalidades guerrilleras que llamaremos agrarista-comunista y foquista. La primera está representada por las FARC que hasta comienzos de los años ochenta fueron un apéndice del Partido Comunista prosoviético y heredaron una tradición que combina las luchas agrarias iniciadas en los años veinte y la Violencia de los años cincuenta. La segunda modalidad es de tipo castrista y está representada por el ELN y otras organizaciones de entre las cuales destacó el M-19. El EPL, creado en los años sesenta por la disidencia prochina del Partido Comunista, compartió, al menos en la fase inicial, rasgos foquistas y comunistas.

Agraristas o foquistas, las guerrillas actúan fundamentalmente en zonas de frontera agraria. La principal excepción fue el M-19, que nació en Bogotá inspirado en las guerrillas urbanas de tupamaros y montoneros, aunque más tarde captó el mensaje sandinista y trató de aplicar una peculiar combinación de lucha rural y terrorismo urbano.

El cuadro de fragmentación guerrillera se exacerbó en cuanto la guerra insurgente y contrainsurgente quedó interferida por la guerra a las drogas, en particular cuando los narcotraficantes retaron directamente al Estado y emprendieron campañas de extrema violencia terrorista en contra de la extradición a los Estados Unidos. La guerra a las drogas, hay que subrayarlo, coincidió con el inicio de las políticas de paz del presidente Betancur en 1982.

Según un muy citado estudio, “en los últimos diez años (1986-1996) la guerrilla ha crecido más que en los treinta y dos años anteriores [...] Las FARC, por ejemplo, pasaron de cerca de 3 600 hombres y 32 frentes en 1986, a aproximadamente 7 000 hombres y 60 frentes en 1995; el ELN, por su parte, en ese mismo periodo pasó de 800 hombres y 11 frentes a 3 000 hombres y 32 frentes. Y no parece que esa tendencia se haya revertido”.²

La interpretación del actual movimiento guerrillero se basa en este desdoblamiento acelerado de frentes guerrilleros y en que, siguiendo la expansión de la frontera económica, ganan pie en zonas más ricas y estratégicas para la economía y la seguridad nacionales, incluidas comarcas limítrofes con Venezuela, Panamá y Ecuador.³ Según fuentes oficiales, cerca de 60%

² A. Rangel Suárez, “Colombia: la guerra irregular en el fin de siglo”, *Análisis Político*, Bogotá, núm. 28, 1996, p. 74.

³ Las FARC definen el frente como una agrupación de dos “columnas”, integradas por dos “compañías” formadas por dos “guerrillas” de dos “escuadras” cada una. Puesto que una “escuadra” debe operar con 12 combatientes, entonces un “frente” (óptimo) agruparía 192 guerrilleros. A su vez, los “frentes” están integrados por bloques, siete en total: Sur (Caquetá, Putumayo, sur del Huila); Occidente (que es el suroccidente colombiano); Centro; José M.

de los municipios colombianos experimentaron alguna forma de presencia guerrillera en 1996.⁴

De este modo, la expansión guerrillera estaría en función de la nueva geografía económica del país. Desde 1980 la cocaína y el petróleo han sido tan importantes en el valor de las exportaciones colombianas como el café. La ampliación vertiginosa de los cultivos de coca y amapola en los años noventa quedó a cargo de un campesinado colonizador sobre el cual las FARC han ganado un fuerte ascendiente.⁵ Así, el movimiento de campesinos cocaleros de 1996, una de las movilizaciones más amplias de la historia agraria del país, no hubiera alcanzado las dimensiones, intensidad y proyección que tuvo sin un decidido aunque más bien tácito respaldo de las FARC. Por otro lado, el descubrimiento y explotación de nuevos yacimientos petroleros en el oriente llanero impulsaron al ELN a desarrollar una economía predatoria (el impuesto a las empresas) respaldada en la capacidad de realizar voladuras dinamiteras a los oleoductos, que ya pasan del medio millar.

En el crecimiento guerrillero también cuenta la reforma del Estado. La insurgencia ha sabido explotar las oportunidades que le brinda la elección popular de alcaldes que opera desde 1988 y de gobernadores desde 1991. Las guerrillas aprendieron, además, a manipular clientelaramente el incremento sustancial de las transferencias fiscales de la nación a los municipios, así como las regalías petroleras que quedan en estos últimos. De este modo han consolidado el papel de clase política local alternativa en muchas comarcas del oriente y suroriente colombianos.

LOS PARAMILITARES

El narcotráfico, la guerra a las drogas y los requerimientos de la doctrina contrainsurgente, cuyo canon fue establecido en la ahora desacreditada Escuela

Córdoba (Antioquia, Córdoba, norte del Chocó); Magdalena Medio (que incluye los Santanderes); Caribe y el EMBO (Estado Mayor Bloque Oriental), que incluye a Bogotá y fue el bloque piloto, sede de Casa Verde, sobre el que se modelaron los demás.

⁴ C. Echandía C., "Violencia y desarrollo en el municipio colombiano (1987-1993)", Bogotá, 1994.

⁵ Así respondía Tirofijo a la periodista Marcela Guerrero de la *Revista Semana* en enero de 1999 a la pregunta de los beneficios que las FARC extraen de los cultivos ilícitos: "Ah, sí. De eso dicen que vivimos nosotros. Incluso la política oficial es que acabando con la coca dizque va a acabar con nosotros. Como si ésa fuera la fuente revolucionaria de nosotros. En todos los documentos del gobierno se habla de eso, que acabando la coca se acaba el movimiento guerrillero. Resulta que las raíces del movimiento guerrillero no son la coca sino los problemas sociales, económicos y políticos de este país". *Revista Semana*, 18 de enero de 1999, edición 872.

de las Américas, dieron origen a los paramilitares. Éste es el más elusivo de los actores del conflicto armado. *Prima facie* aparece con un carácter reactivo, supletorio del Estado ante la acción insurgente. A partir de ahí van tejiéndose las notas que llevan hacia una definición atenta a las mutaciones: el paramilitar empieza siendo autodefensivo, enraizado en una sociedad rural tradicional y de frontera. Pero algunos grupos de autodefensa que operaban en comarcas en las cuales la amenaza guerrillera les permitió ser expresión de alianzas entre políticos clientelistas, ganaderos establecidos y nuevos terratenientes que vienen del narcotráfico, articulados por oficiales del ejército o de la policía imbuidos de doctrina contrainsurgente, terminaron ganando autonomía y en los últimos años han intentado crear una red nacional.

Éste es el caso de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, que se autodefinen como una “organización civil defensiva en armas”, que surge para sustituir al Estado en sus funciones de “garantizar la vida, el orden social, la paz ciudadana, el patrimonio económico, cultural y ecológico de la nación: la justicia social y económica, la libre participación democrática, la seguridad pública [...]”⁶ En la segunda mitad de la presente década, las AUC intentaron unificar tres conjuntos regionales: los de Córdoba-Urabá, los del Magdalena Medio y los del Meta. Al menos en el papel ofrecieron una estrategia nacional basada en: 1) limpiar aquellas zonas rurales en las que la población simpatiza y apoya a las guerrillas, mediante matanzas ejemplares e indiscriminadas que siembran el terror y obligan a la gente a huir. El espacio es rápidamente ocupado por los paramilitares y la maniobra culmina en el traspaso forzado de las tierras abandonadas; 2) asesinar preventivamente aliados potenciales de la guerrilla en los cascos municipales para romper la red de apoyo logístico; 3) integrar verticalmente las organizaciones locales de autodefensas, bajo una estructura que pretende alcanzar el grado de centralidad de las FARC o el ELN, y, finalmente, 4) desarrollar una fraseología de tipo proyecto nacional político-militar, con el objeto de ganar *status* de actores políticos y entrar en el diálogo de paz, llegado el momento. Sin embargo, no parece que estos tres conjuntos hayan logrado la unidad orgánica proclamada por Carlos Castaño, el más notorio de los jefes de bandas paramilitares del país quien, sin embargo, ha tomado sobre sus hombros la tarea unificadora arriba mencionada.

LA PAZ PRESIDENCIAL

Todos los procesos de paz emprendidos desde 1982 tienen un origen presidencial y dependen de la suerte de los presidentes en la arena política.

⁶ Editorial de la revista *Colombia Libre*, núm. 2, 1997.

Aunque el guerrillero negociador se ha vuelto tan familiar a los colombianos como el guerrillero emboscador, es evidente que después de 17 años de procesos de paz las guerrillas son más poderosas y que en los últimos años se ha visto el crecimiento acelerado de grupos paramilitares.

Las razones hay que buscarlas en la baja legitimación del Estado y de las guerrillas en la población y en la abigarrada fragmentación de cada uno de los campos contendientes. En la posguerra fría el conflicto colombiano no demanda del sistema internacional el tipo de acciones que atestiguamos en Centroamérica a fines de los años ochenta y principios de los noventa y cuyo principal ejemplo fue la negociación de la paz en El Salvador. Los Estados Unidos se han declarado neutrales y la Casa Blanca y el Departamento de Estado dicen apoyar el actual proceso de paz del presidente Pastrana. Pero se trata de una neutralidad ambigua, determinada en última instancia por la percepción que termine prevaleciendo en Washington sobre unas FARC enraizadas en territorios de cultivos de coca y amapola, aunque han manifestado su disposición a colaborar en un proyecto de erradicación y sustitución de estos cultivos ilícitos.

Las negociaciones con las guerrillas mantienen algunos atributos tradicionales de la cultura política colombiana. Por eso no se encontrará una reglamentación previa en torno a los principios generales que deben guiarlas, a la naturaleza sustantiva de la agenda por negociar, al itinerario y al reglamento interno de las mesas de diálogo, a las organizaciones involucradas, internas o internacionales. Predomina en cambio un patrón de relaciones personales del que eventualmente emergerá el acuerdo.⁷ Cada una de las partes está en condiciones de apreciar la sinceridad de la contraparte, de reconocerle representatividad en determinada concepción de la sociedad y de la política hasta asumir que, de llegarse a un acuerdo, estará dispuesta a afrontar las consecuencias de lo pactado. De este modo emerge la confianza mínima sobre la cual pueden acordarse agendas, itinerarios y formas de aplicar los posibles arreglos. Éste es el método “del sancocho de gallina como aperitivo de un acuerdo”, como expresara un negociador gubernamental.⁸

Este modelo personalista se extiende a las distintas comisiones negociadoras sin importar si de ellas hacen parte representantes de la llamada sociedad civil o del gobierno. Aunque los conflictos en torno a los procesos de paz se expresan institucionalmente, nunca habrá que perder de vista que

⁷ Véase Paul Wehr y John Paul Lederach, quienes desarrollan el concepto de negociador interno (*insider partial*), que no es neutral en el conflicto, como el mediador internacional, en “Mediating Conflict in Central America”, *Journal of Peace Research*, vol. 28, núm. 1, 1991, pp. 85-98.

⁸ Rafael Pardo, *De primera mano. Colombia 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas*, Bogotá, 1996, pp. 127-129.

las relaciones personales invaden los ámbitos de las relaciones del poder civil con el militar; las pugnas entre los partidos y facciones políticas y los encuentros y desencuentros del gobierno de turno con la llamada sociedad civil, la Iglesia o los medios de comunicación.

Los presidentes se han servido de los diálogos para relegitimar el sistema político y ampliar sus propias bases. Betancur (1982-1986), por ejemplo, halló en la paz la llave de la “apertura democrática”; Barco (1986-1990) y Gaviria (1990-1994) pactaron con algunos grupos armados con el fin de ganar credibilidad para la Constituyente y la Constitución de 1991. Pero todos los presidentes han tenido que negociar, simultánea o alternativamente, con varias organizaciones guerrilleras. Cada una de éstas busca obtener ventajas relativas y para ello incrementa sus acciones militares, lo que aumenta la desconfianza del respectivo gobierno, de sus negociadores y de la opinión. Este juego puede ilustrarse con los casos de competencia en “el protagonismo de la paz” entre el M-19 y las FARC bajo el gobierno de Betancur, y entre el ELN y las FARC bajo el actual esquema del presidente Andrés Pastrana (1998-).

Un repaso de los procesos de paz de los sucesivos gobiernos deja entrever cómo se presenta y cómo han tratado de resolverse las mencionadas fallas de fragmentación y baja legitimidad.

1. Betancur, 1982-1986

Betancur adelantó una política de paz sobre la base de relegitimar el Estado mediante una apertura política que diera cabida a las guerrillas como interlocutores válidos del sistema político y social. El gobierno supuso que la única guerrilla preparada para esta interlocución era el M-19. Además, el EPL y el ELN, asfixiados en sus dogmas, en sus conflictos intestinos, en rivalidades con otras organizaciones, mirando más hacia el pasado que hacia el presente, desconfiaron de la oferta gubernamental. Pero en realidad fueron las FARC, todavía dependientes del PC que “combinaba todas las formas de lucha”, el primer interlocutor eficaz con el gobierno y en mayo de 1984 pactaron una tregua bajo los llamados Acuerdos de la Uribe cuyo principal resultado fue la creación de la Unión Patriótica, UP, enfocada a la participación electoral.

Desde que anunciara su iniciativa, el presidente enfrentó la oposición abierta o encubierta de amplios sectores de la jerarquía católica, los gremios empresariales, la gran prensa y, en general, la clase política. Una somera inspección de la cadena de encuentros y desencuentros con el M-19 y de los inesperados Acuerdos de la Uribe explica el porqué de la desconfianza de

la oposición. Las FARC estaban mejor preparadas que las otras guerrillas para aceptar “la tregua, el cese al fuego y la verificación” y, por sus nexos orgánicos con el Partido Comunista, podían participar en elecciones. Al mismo tiempo, los Acuerdos de la Uribe les facilitaron usar la paz como táctica de guerra. Y al cobijo de la tregua pusieron en marcha un plan de expansión militar acordado en la Séptima Conferencia (1982) que, según sus dirigentes, les confirmó “asomos de una situación revolucionaria en el país”. Quizás estas mismas consideraciones se hicieron los dirigentes del M-19 y del EPL cuando firmaron la tregua y el cese al fuego. De ahí en adelante, el diálogo como táctica política ha venido haciendo parte del arsenal negociador de las guerrillas y del Estado.

Por medio de la UP, las FARC dieron credibilidad a la política de paz participando en las elecciones de 1986 cuando alcanzaron la cota más alta en la magra historia electoral de la izquierda revolucionaria. Además, apoyaron la reforma constitucional de ese año que introdujo la elección popular de alcaldes, que habría de verificarse a partir de 1988.

En esta fase el gobierno que en cumplimiento de la ley de amnistía había diseñado y comenzado a ejecutar el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, acudiendo a un préstamo del PNUD, lo amplió de suerte que en 1985 cubría 114 municipios que hoy llamaríamos de “presencia guerrillera”, a los que el Estado debía llevar infraestructura física y social: carreteras y caminos; puestos de salud y escuelas; dotación de tierras, crédito y vivienda rural.

Si desde una perspectiva nacional los Acuerdos de 1984 marcaron un cambio transitorio de correlación de fuerzas en favor del “Diálogo Nacional” propuesto por el presidente, en las zonas de conflicto se vivía un clima de guerra. Bajo el paraguas de la Acción Cívico Militar y desde comienzos de 1982, las fuerzas armadas venían desplegando técnicas contrainsurgentes con la participación de unidades paramilitares. Pese a los Acuerdos con las guerrillas estas operaciones no disminuyeron y, en momentos y zonas, se intensificaron.

Pero en el segundo semestre de 1985 el EPL, el M-19 y otras organizaciones menores habían renunciado a la tregua. El M-19, el EPL, el ELN y el Frente Ricardo Franco, una disidencia de las FARC, fundaron la Coordinadora Nacional Guerrillera, CNG. El asesinato de varios de los comandantes y voceros del M-19 a manos de agentes del Estado y el insaciable apetito por el espectáculo llevaron esta organización a la operación (más o menos anunciada) del asalto del Palacio de Justicia a comienzos de noviembre de 1985. El episodio, con su inmenso costo humano y político, desacreditó el principio de mantener un proceso de paz.

2. Barco, 1986-1990

Sobre la imagen del Palacio de Justicia en llamas, el gobierno liberal de Virgilio Barco asumió que la relegitimación del Estado pasaba por deslegitimar las guerrillas. La política de Betancur fue tachada de ingenua y descordinada. La metodología de Barco consistió en excluir las Comisiones de Paz en que tenían protagonismo personalidades de la llamada sociedad civil y centralizar el proceso en una Consejería Presidencial. La estrategia de esta oficina giró inicialmente en torno al PNR, presentado como parte integral de la nueva política social del gobierno, medio para acercarse a la ciudadanía y restablecer la confianza pública en las instituciones. Ascendido en la jerarquía administrativa, el PNR recibió un fuerte impulso presupuestal y amplió la cobertura a 304 municipios.

En esta época fue notoria la permisividad del gobierno con la expansión paramilitar. La Consejería no quiso registrar el notorio rompimiento de las FARC y los carteles de la droga en el Guaviare y Caquetá (1986) y la guerra a muerte decretada por éstos contra la UP, principal damnificada en esta fase del proceso político. En muchos municipios todos sus militantes cayeron asesinados o debieron huir. Pero fragmentación y desconfianza seguirían acosando el proceso de paz.

Si en 1984 las FARC acudieron al rescate del presidente Betancur, la tarea de auxiliar el plan de paz de Barco en 1988 correspondió al M-19. Secuestrando al dirigente histórico del partido conservador Álvaro Gómez (mayo a julio de 1988), el M-19 encontró la oportunidad de pedir diálogo. Al liberarlo y mostrar Gómez los síntomas del llamado síndrome de Estocolmo, el M-19 pudo promover las "Conversaciones de Usaquéen", con la venia aunque sin la participación oficial del gobierno. De esas conversaciones salió "la iniciativa de paz" de Barco en septiembre de ese año que, sin embargo, quedó en el papel. Sólo se aplicó un año después a raíz del asesinato de Luis Carlos Galán, seguro candidato liberal a la presidencia de la República, magnicidio perpetrado por los sicarios contratados por la organización de Pablo Escobar. Al declarar guerra abierta al narcotráfico el gobierno se vio precisado a negociar con las guerrillas disponibles. La guerra al narcotráfico reveló la centralidad de un problema postergado. Para las fuerzas armadas, que habían ampliado sus márgenes de autonomía en el manejo del orden público cuando se militarizó la lucha contra las drogas, los narcotraficantes se habían convertido en el principal aliado de la guerra contrainsurgente. Con el asesinato de Galán, de la noche a la mañana, los mafiosos del cartel de Medellín (no los de Cali) pasaron a ser el principal enemigo del Estado colombiano. Pero la inercia y arraigada ideología anticomunista de las fuerzas armadas no les permitió cambiar de blanco y pasar a combatir narcos en lugar de guerrilleros.

En el ínterin, de vacío político y desorientación presidencial (y mayor desorientación de los sectores de aquella clase política ligada a los narcotraficantes), y pese a la parafernalia de la guerra a las drogas, la Consejería Presidencial tuvo tiempo de diseñar un esquema de negociación al que concurren aquellos jefes guerrilleros cansados de la lucha armada y ansiosos de ocupar el espacio que parecía ofrecerse en 1989 ante la apertura política que traería consigo una eventual Asamblea Nacional Constituyente.

3. Barco-Gaviria y los pactos de 1990-1994

Al finalizar la administración de Barco y comenzar la administración de Gaviria, se suscribieron cuatro acuerdos, y al terminar el gobierno de Gaviria, tres más:

<i>Organización</i>	<i>Fecha del acuerdo</i>	<i>Número de desmovilizados</i>
M-19	9 de marzo de 1990	900
PRT	25 de enero de 1991	200
EPL	15 de febrero de 1991	2000
MAQL	27 de mayo de 1991	157
CRS	9 de abril de 1994	433
Milicias de Medellín	26 de mayo de 1994	650
Frente F. Carnica ⁹	30 de junio de 1994	150

Fuente: Presidencia de la República. Plan Nacional de Rehabilitación. Programa de Reinserción. *Informe de gestión, 1990-1994*, Bogotá, 1994.

Si medimos el éxito de los procesos de paz por la desmovilización de las guerrillas y la reincorporación de sus miembros a la vida civil, la más alta cota de éxito de los procesos de paz se alcanzó entre marzo de 1990 y junio de 1994. En ese lapso siete organizaciones armadas con más de cuatro mil 500 guerrilleros se desmantelaron y depusieron las armas. No obstante, muchos observadores han sugerido que la cifra de combatientes fue inflada por las propias organizaciones, táctica que, además, convenía a los negociadores gubernamentales. Además muchos dudan si es adecuado equiparar las Milicias de Medellín, algunas muy ligadas con la organización militar de Pablo Escobar, con las demás organizaciones guerrilleras.

Cada uno de estos acuerdos dependió de la capacidad negociadora del grupo en cuestión. Por ejemplo, los jefes del M-19, a diferencia de los del EPL,

⁹ También se desmovilizó una pequeña columna, los Comandos Ernesto Rojas, CER, con 25 personas.

mostraron más interés en las cláusulas políticas que en garantías económicas para sus ex combatientes. La promesa de reforma política en el marco de una Asamblea Nacional Constituyente fue el ancla de los pactos con el M-19 y el EPL. El momento resultaba particularmente favorable a la negociación, si consideramos la urgencia de Barco y Gaviria de meter la baza de la paz al proceso de reforma constitucional. Esto reforzó la credibilidad de los comandantes guerrilleros en sus filas y simpatizantes y los proyectó ante la opinión pública como negociadores de buena fe.

Para el éxito de las negociaciones fue central el campamento que permitió a los jefes guerrilleros, en trance de políticos civilistas, controlar sus huestes, y al gobierno, controlar a los jefes. La ubicación, duración y reglamento de cada campamento, cuando se estableció, variaron según los grupos guerrilleros. Aunque ingresar al campamento no daba un pase automático a la desmovilización, una vez instalados en él era difícil desandar el camino. Una investigación sobre dos mil amnistiados del EPL describe la terrible incertidumbre sobre el resultado en las mesas de negociación; los miedos reales o imaginarios sobre la actitud de las otras guerrillas, de los militares, de los paramilitares; las dudas sobre el futuro de cada cual en la vida civil: familia, empleo, educación, participación política.¹⁰

Los ex guerrilleros de base enfrentaron apremios económicos y la urgencia de capacitación educativa y laboral. Al tener que ganarse la vida cancelaron la posibilidad de ejercer la militancia política en un movimiento legal. Pero en algunos casos puede hablarse de una segunda oportunidad; del ex combatiente que, transcurrido un par de años, busca espacios de participación, vuelve a encontrar a sus compañeros del monte y juntos tratan de conectar con el movimiento político que eventualmente hayan formado sus antiguos jefes.

El gobierno nacional se obligó a adelantar programas asistenciales para que los desmovilizados tuviesen oportunidad de rehacer sus vidas y que, como grupo político, pudiesen gozar de incentivos electorales especiales, mediante las llamadas cláusulas de favorabilidad. Sobra decir que todos estos programas fueron negociados, diseñados y administrados dentro de la peculiar tradición clientelar colombiana.

Al mismo tiempo se consideró que el proceso de paz se consolidaría haciendo inversiones en infraestructura social y física en las zonas donde tenían influencia los grupos desmovilizados. Pero estos planes quedaron en el olvido, como fue el caso del desarrollo regional del Urabá, a raíz de la desmovilización de la facción mayoritaria del EPL, y donde además participó el

¹⁰ M.V. Uribe A., *Ni canto de gloria ni canto fúnebre. El regreso del EPL a la vida civil*, Bogotá, 1994, pp. 41-43.

sector empresarial bananero, la Iglesia y hasta los paramilitares que diseñaron una peculiar "reforma agraria".

Por otra parte, ninguna de las siete organizaciones desmovilizadas pudo consolidarse en la arena electoral. Si la desadaptación existencial fue el problema de los militantes de base, el de los jefes fue mantener un cascarón organizativo, olvidarse del viejo discurso revolucionario y sacar votos. Los pocos individuos exitosos se han visto compensados con escaños y prebendas porque consiguieron asimilar las prácticas del corrupto mundo clientelar.

La parábola electoral del movimiento exguerrillero más popular, AD M-19 (coalición del M-19, el EPL, rebautizado como Esperanza, Paz y Libertad, y el PRT), se aprecia en el cuadro:

<i>Año</i>	<i>Votación</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Tipo de elección</i>
1990	754 000	12.6	Presidente
1991	992 000	26.9	ANAC
1991	454 000	8.5	Senado
1991	483 000	10.1	Cámara
1994	140 000	2.7	Senado
1997	60 000	0.6	Locales

Cuando los guerrilleros desmovilizados tuvieron que competir en igualdad de condiciones formales en el mercado electoral, sus votantes se evaporaron.

Las rondas negociadoras de 1990-1994 crearon un paradigma de paz televisada que ocultaba la excepcionalidad del momento político (la coyuntura de la Constituyente), la debilidad militar de las organizaciones que deponían las armas, la fatiga de sus líderes. Las FARC, el ELN y una facción minoritaria del EPL, que formaban entonces la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, CGSB, se habían mostrado reticentes y demasiado tácticos a lo largo de estos años. Presionado y desconfiado, el gobierno accedió en 1991 a sentarse a la mesa con la CGSB, renunciando a una de sus exigencias convencionales: el cese al fuego. Además, aceptó ampliar los temas sustantivos de la agenda de negociación. La desconfianza de la CGSB no era menor que la del gobierno y sus voceros acudían a la cita sintiendo que habían forzado al gobierno a reconocerles personería política.

Las FARC y el ELN, que por primera vez se avinieron a participar en una mesa de negociaciones, ofrecían liderazgos más tenaces y mantenían frentes militares mejor consolidados que los de las organizaciones desmovilizadas en 1990-1994. El gobierno accedió a conversar con una agenda que incluía temas de cese al fuego, reforma constitucional, doctrina de la seguridad nacional y paramilitarismo; democracia y favorabilidad; derechos humanos y

democracia; modernización estatal. Pronto surgieron los escollos en la metodología del cese al fuego que, por insistencia del gobierno, debía ser el primer tema por resolver. Esta controversia se superó planteando la hipótesis de una eventual concentración de las fuerzas guerrilleras en municipios que debían llenar ciertos requisitos de seguridad tanto para el gobierno (por ejemplo, alejados de las fronteras internacionales y de las instalaciones militares) como para las fuerzas rebeldes. En este punto sobrevino el atentado al Presidente del Senado. Gaviria suspendió unilateralmente las conversaciones. Se propuso reanudarlas en Tlaxcala, México, y en el ínterin cambió el equipo de negociadores oficiales. El nuevo jefe de la delegación gubernamental decidió cambiar el orden de la agenda de Caracas y aceptó negociar primero temas sustantivos y dejar para después el problema del cese al fuego. Comenzó entonces el desfile de tecnócratas del sector económico que viajaban apresuradamente de Bogotá a Tlaxcala a rendir examen ante un jurado guerrillero. Teatro: Gaviria tenía su propio juego en contravía de sus negociadores de Tlaxcala. Uno de sus hombres de confianza, el ministro de Defensa, registraría despectivamente más tarde que la agenda tlaxcalteca no era más que el “pliego de peticiones” de la guerrilla, “de poco alcance y sin ningún significado político. Las reformas que pedían eran más bien tibias, desfasadas y relativamente marginales de los problemas del país”.¹¹ Gaviria jugó su carta cuando, so pretexto del asesinato de un ex ministro secuestrado por una facción disidente del EPL, ordenó suspender los diálogos.

Nunca más hubo reuniones entre el gobierno y la CGSB. Se abrió una fase de recriminaciones, una virulencia en la retórica antiguerrillera presidencial que no se escuchaba desde los tiempos militaristas del presidente Turbay (1978-1982). Al tiempo que se premiaban los esfuerzos de los reinsertados del M-19, el EPL y otras facciones menores, las FARC, el ELN y la facción minoritaria del EPL fueron arrojados al “basurero de la historia” y en un imromptu el presidente Gaviria los llamó “perros rabiosos”. En la misma tónica, el ministro de Defensa prometió que en 18 meses los batallones de contrainsurgencia destruirían las guerrillas y las obligarían a negociar. Ésa era la guerra integral. Lo cierto es que los comandos insurgentes combinaron una impresionante operación militar y de sabotaje para “despedir a Gaviria” demostrando que eran más fuertes que antes.

Desde la perspectiva actual podemos decir que el circuito de conversaciones Cravo Norte-Caracas-Tlaxcala fue un juego táctico de las partes. Conforme a la fórmula centroamericana, “se negociaba en medio de la guerra”. Por ejemplo, entre ronda y ronda de las negociaciones de Caracas arrecia-

¹¹ Pardo, *op. cit.*, p. 371.

ban las acciones militares y de junio a agosto de 1991 hubo una escalada guerrillera. Según la CGSB, Gaviria había comenzado el juego en diciembre de 1990 con la toma militar de Casa Verde, precisamente el día que los colombianos votaban por la Asamblea Constituyente. Casa Verde bombardeada: el santuario del Comando de las FARC desde los Acuerdos de la Uribe, al que había acudido la dirigencia colombiana a hablar de paz desde 1984.

4. Samper (1994-1998): la paz en el limbo

Samper dio un viraje al modelo Barco-Gaviria de gobernar los procesos de paz mediante responsables políticos de nivel presidencial asesorados por un *staff* de expertos. A la guerra integral opuso la paz integral y restituyó la tónica de tratar las guerrillas como adversario político con el que se puede emprender un diálogo útil. El presidente vio como un respaldo el nombramiento de sendas comisiones de paz en las dos cámaras del Congreso y las iniciativas de la Conferencia Episcopal y del Consejo Nacional Gremial. Dijo que una agenda amplia podría ser la base para conversar sin condiciones, que no pretendía ahondar la división entre las guerrillas, táctica achacada a Gaviria, y prometió negociar con la CGSB (y sólo en su defecto con las guerrillas por separado) mediante contactos directos en el exterior.

Pero Samper perdió el primer año sin lograr ningún avance digno de mención. Más aún, su ministro de Defensa se dedicó a impulsar las Cooperativas de Seguridad Rural, conocidas como “las Convivir”, a las que la insurgencia y otros sectores del mismo gobierno y de la opinión acusaron de reforzar y relegitimar el paramilitarismo, cada vez más audaz y destructivo.

Aparte de luchar por su supervivencia ante un eventual juicio de destitución en el Congreso, Samper tuvo que enfrentarse dentro del gobierno al locuaz Comandante de las Fuerzas Armadas, un político ultraderechista en ciernes, y fuera a la presencia, cada vez más ruidosa, de la llamada sociedad civil y a las ONG de derechos humanos. Su política de paz quedó en el limbo. No pudo implantarla a través de expertos, ni la sociedad civil se constituyó en interlocutor convincente y eficaz, aunque organizaciones como la Comisión Nacional de Conciliación, dominada por la Iglesia, y la Cruz Roja Internacional, fueron intermediarios confiables en muchas instancias, como la liberación (14 de junio de 1997) de los 60 soldados y diez infantes de marina, capturados por las FARC nueve meses atrás. A raíz de la liberación las FARC ofrecieron un diálogo que poco después retomó el presidente Samper. Pero entonces FARC y ELN replicaron que el gobierno era ilegítimo a causa de los dineros del narcotráfico en la campaña electoral de Samper. De una manera vaga las FARC propusieron la participación de la sociedad civil y una asamblea

constituyente, y el ELN mostró interés en llegar a acuerdos sobre la base del respeto al derecho internacional humanitario, asunto que las FARC dijeron haber resuelto mediante la aplicación de sus propios estatutos.

5. Pastrana: el quinto presidente al timón del proceso de paz

El cambio de retórica oficial bajo el gobierno de Samper permitió generar nuevas expectativas bajo el signo de relegitimar las guerrillas, como en las épocas de Betancur. Por eso a la pregunta formulada en diciembre de 1997, ¿es el *marketing* de la paz el camino más corto para triunfar en las elecciones?, los aspirantes presidenciales con alguna opción en las casas de encuestas, Serpa, Valdivieso, Noemí Sanín, Juan Manuel Santos y Mockus, respondieron afirmativamente.¹² La campaña presidencial de 1998 fue una maratón de consignas pacificadoras y de contactos con las guerrillas que terminó ganando el candidato Pastrana.

En el transcurso de la competencia formaron equipo el ELN y el gobierno de Samper con su candidato Serpa, de un lado, y, del otro, las FARC y los pastranistas. El distanciamiento de las FARC con el gobierno terminó en hostilidad abierta. No en balde. Buscando posiciones tácticas para la campaña electoral, Samper dio a conocer en septiembre de 1977 un memorando de su oficina de paz, *Construir la paz de mañana. Una estrategia para la reconciliación*, que no pasó de ser un catálogo puntual de buenas intenciones, antes que un documento para la acción gubernamental.¹³ Y mal podía serlo, no sólo porque la fecha de expedición del documento estuvo muy cerca de la malograda aunque bien publicitada expedición militar “Destructor II” contra el Secretariado de las FARC, sino porque los funcionarios gubernamentales ni siquiera fueron recibidos por el vocero internacional de las FARC en la ciudad de México. Sus únicos interlocutores, “en las montañas de Colombia”, habían sido los paramilitares de Castaño. La táctica samperista no dio frutos y, por el contrario, reveló la distancia insalvable entre las FARC y su gobierno. Entonces acudió al ELN con el objetivo de culminar unas conversaciones iniciadas en 1995,¹⁴ y lo hizo creando un Consejo Nacional de Paz recomendado en el citado memorando.

¹² Véase mi comentario “Paz en el país del tango”, *Alternativa*, núm. 16, 15 de diciembre de 1997, p. 8.

¹³ *Construir la paz de mañana. Una estrategia para la reconciliación. Informe de la Comisión exploratoria de paz. Presentado al Presidente de la República, Ernesto Samper Pizano, por José Noé Ríos Muñoz y Daniel García-Peña Jaramillo* (9 de septiembre de 1997).

¹⁴ Alguna documentación de las relaciones del ELN con el gobierno de Samper se encuentran en Ignacio Gómez y Peter Schumacher, *La última misión de Werner Mauss*, Bogotá,

Los funcionarios públicos miembros del Consejo Nacional de Paz, la cúpula del ELN, los esposos Mauss (pareja alemana que trabajaba para el gobierno de su país en el rescate de nacionales secuestrados por el ELN y que realizó gestiones de mediación política entre esta organización y el gobierno colombiano) y la jerarquía de la Iglesia, por medio de Comisión Nacional de Reconciliación, y el obispo de Maguncia, junto con algunos sectores sindicales, periodísticos y gremiales (principalmente los ganaderos), organizaron el encuentro de Maguncia, que formalizó un esquema de paz con el ELN. Este encuentro reemplazó la reunión secreta entre el gobierno de Samper y el ELN, programada en el Acuerdo de Viana (España) y que debía celebrarse entre el 5 y el 9 de junio, justo entre las dos vueltas de la elección presidencial, en una operación electorera de la que a última hora debió renegar la bisoña dirigencia del ELN.¹⁵

Candidatos presidenciales, maquinarias políticas, gobierno y guerrillas trabajaban contra el tiempo, en medio de una creciente incertidumbre dado lo cerrado de las encuestas de opinión. Pero las FARC ya se habían decidido por Pastrana. En declaraciones a un diario mexicano el mismo Marulanda se encargó de aclarar el 1° de marzo de 1998 que “Serpa es el real continuismo del presidente Samper. Ambos han estado en todos los gobiernos sin que sus voces hayan tenido resonancia para buscar una salida política al conflicto y más bien hay personas que los sindicaron de mantener relaciones con los paramilitares”.¹⁶ Éste fue el anticipo de un comunicado oficial de las FARC expedido una semana antes de la segunda vuelta y que pudo haber restado votos a Serpa como negociador eficaz con la guerrilla:

Los medios de comunicación [...] han promovido la propuesta del Consejo Nacional de Paz del señor presidente, para que despeje un municipio de los cinco propuestos por las FARC-EP. Lo que no quiso hacer cuando le propusimos el despeje de la Uribe para iniciar los primeros diálogos [...] hoy, con fines electorales para ganar votos y garantizar el triunfo del Dr. Serpa ofrece despejar un municipio para iniciar diálogos con los alzados en armas y dejarle la puerta abierta al doctor Horacio Serpa que durante 12 años de hacer parte de los gobiernos liberales, nada puede mostrarle al pueblo por la paz, siendo el primero en levantarse de la mesa de diálogos de Tlaxcala.¹⁷

1998. Véase también el reportaje de Ignacio Gómez G., “Paz, entre espías y guerrilleros”, *El Espectador*, 17 de julio de 1998.

¹⁵ El Acuerdo de Viana fue denunciado por el diario conservador madrileño *ABC. El Tiempo*, 25 de marzo de 1998.

¹⁶ *La Jornada*, suplemento *Masiosare*, México, 1° de marzo de 1998.

¹⁷ Estado Mayor Central de las FARC-EP, “Comunicado a la opinión pública”, 15 de junio de 1998.

Así fue como guerrilleros y políticos elaboraron acuerdos puntuales de tipo frente político contra frente político sobre un horizonte de ventajas tácticas; no de alianzas, ni mucho menos de pactos con un sentido estratégico. De esos ovillos sale, por ejemplo, el reciente empapelamiento judicial que el liberal Alfonso Gómez, fiscal general, ha montado contra Álvaro Leyva, forzándolo al exilio en Costa Rica. No cabe duda del papel central que este político conservador desempeñó en arrebatar la exclusividad de la paz al candidato del gobierno y de la maquinaria liberal en los últimos meses de la campaña.¹⁸

LA POLITIZACIÓN PARTIDISTA DE LA PAZ

Pasadas las elecciones presidenciales prosiguió la carrera contra reloj. Mientras los periódicos daban cuenta de los preliminares de la reunión de Maguncia, Pastrana dio el golpe maestro. “El viernes 10 de julio (de 1998) el ambiente que había en el país dejaba la sensación de que Colombia hubiera ganado el mundial. El motivo no era un partido pero sí un golazo. El del presidente electo, Andrés Pastrana, por la audacia de su encuentro con Tirofijo ‘en algún lugar de las montañas de Colombia’.” Así empezaba la crónica de la *Revista Semana* sobre la primera reunión de un jefe de Estado con un dirigente guerrillero. Encuentro que anticipó en casi una semana el pacto de Maguncia entre el ELN y la llamada sociedad civil.

Bastó una semana para protocolizar la fragmentación del actual proceso de paz. A diferencia de los diálogos de Cravo Norte, Caracas y Tlaxcala, ahora no hay un frente guerrillero de un lado de la mesa, sino unas alianzas imprecisas e impredecibles entre las fuerzas pastranistas y las FARC de una parte (más específicamente del presidente Pastrana y el comandante Tirofijo) y, de la otra, entre serpistas y ELN. El serpismo y otras fuerzas de

¹⁸ En el “Comunicado público a extranjeros y colombianos”, emitido el 12 de julio pasado por la Comisión Internacional de las FARC-EP y que da cuenta de la entrevista del presidente electo con Tirofijo, se destaca que “Colombia y la comunidad internacional, deben conocer que el arquitecto de la magistral obra que concluye con el encuentro Marulanda-Pastrana es el distinguido patriota, Exsenador, Exconstituyente y Exministro de Estado Doctor Álvaro Leyva Durán. Éxito que lo convierte en indiscutible y necesaria figura de la política de paz y reconciliación entre los colombianos”. A diferencia del doctor Álvaro Leyva (quien desde el exilio continúa prestando sus servicios de intermediario respetado por las dos partes), los Mauss fueron puestos en el limbo. “Luego del fallo absolutorio de la Fiscalía (a los Mauss), ellos se dieron a la tarea de restablecer los contactos con todos los participantes y facilitadores dentro del nivel de discreción requerido y exigido. El papel de ellos hacia el futuro debe ser definido por las partes.” *El Espectador*, 4 de julio de 1998, entrevista con Pablo Beltrán y Milton Hernández, comandantes del ELN.

oposición no han tenido más remedio que montarse al tinglado gobierno-FARC y quejarse del descuido en que tiene el gobierno el tinglado con el ELN. Con pocas excepciones, todos prefieren dejar para después una definición clara y precisa sobre los paramilitares y qué hacer con ellos.

Prima facie y desde la perspectiva de la experiencia de Betancur en 1982 puede afirmarse que el esquema de Pastrana tendrá menos limitaciones. Cuando Betancur hizo su primer movimiento en el tablero de la paz en 1982, quedó en medio de tres corrientes: la de la transición a la democracia, inspirada en la experiencia española, y que ganaba fuerza desde el Cono sur; la política de contrainsurgencia de la administración de Reagan, producto de su grandioso diseño anticomunista bajo la forma de la teoría del dominó aplicada a Cuba, Nicaragua y El Salvador, y reforzada por la variante militarista argentina de la doctrina de la seguridad nacional, que ya había hecho su incursión en Colombia mediante el Estatuto de Seguridad de la administración de Turbay, y, por último, “la guerra a las drogas” que anunció el presidente Reagan en su paso fugaz por la Casa de Nariño en diciembre de aquel año.

El actual contexto internacional parece menos hostil a las iniciativas de paz aunque deben mencionarse dos asuntos potencialmente conflictivos. Primero, la línea corrediza en que el gobierno de los Estados Unidos sigue colocando a las FARC: organización terrorista u organización del narcotráfico. Segundo, la posibilidad de una corte penal internacional con jurisdicción planetaria sobre crímenes contra la humanidad en los que ciertamente han incurrido militares, paramilitares y guerrilleros colombianos.

Entre los factores positivos internos debemos mencionar, en primer lugar, el cambio de la Iglesia. En los últimos años se ha convertido en una fuerza militante de reconciliación nacional en nombre y al lado de la sociedad civil, lo cual le ha valido enfrentamientos públicos con los comandantes de las fuerzas armadas.

Pero la jerarquía castrense es ahora más precavida que en la época de Betancur. Actitud atribuible en buena medida al descalabro electoral del general Bedoya, quien no alcanzó el 2% de los votos en las elecciones presidenciales; pero sobre todo a las reacciones internacionales y domésticas a causa de las denuncias de sus complicidades con los paramilitares, su desprecio por los derechos humanos y los escándalos de corrupción.¹⁹ Las

¹⁹ A todo lo cual se añade la presunta conspiración de algunos oficiales derechistas en los asesinatos de Álvaro Gómez Hurtado y del general Fernando Landazábal Reyes. Puede ser que estos factores, así como los sucesivos golpes sufridos por el ejército a manos de las FARC desde Las Delicias (30 de agosto de 1996), o el hallazgo de más de media tonelada de cocaína en un avión de la Fuerza Aérea Colombiana en la base militar de Fort Lauderdale, Florida.

fuerzas armadas han llegado a un punto de crisis que hace más factible la reforma interna que podría restablecer su eficacia conforme a los valores jurídicos y políticos de la posguerra fría.²⁰ A este respecto es significativa la disolución de la Brigada XX encargada de la inteligencia militar.²¹

Por último, en los medios de comunicación y entre los portavoces de los grandes intereses económicos campea una actitud más tranquila y desprevenida frente a la negociación con las guerrillas. En esos ámbitos ya no se oyen expresiones estridentes y altaneras por un golpe de teatro como el del 9 de julio pasado, en claro contraste con las reacciones que produjo en 1983 el encuentro de Betancur y algunos dirigentes del M-19 en Madrid.

Como la iniciativa de paz de Betancur, la de Pastrana también ha sido calificada de audaz y generosa. Precisamente estas similitudes obligan a la cautela. Pese a las concesiones de entrada, ninguna de las dos iniciativas pone condiciones a la contraparte; tampoco ofrecen un itinerario predeterminado y dejan las agendas abiertas. Ambas iniciativas enfrentan separadamente varias organizaciones armadas, nacen engranadas a la pugnacidad electoral y quedan pendientes del ciclo del cuatrienio presidencial. Finalmente, en los dos casos tenemos presidentes conservadores que deben negociar con las mayorías liberales en el Congreso y con un Poder Judicial politizado, muy evidente hoy en los casos del fiscal y el procurador.

TIRA Y AFLOJA

El actual proceso sigue las rutinas del tira y afloja característico de las negociaciones con las guerrillas desde 1982, bajo el modelo del sancocho co-

²⁰ Sobre la necesidad de "autocrítica" en las fuerzas armadas, véase el reportaje al ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda, en *El Espectador*, 13 y 20 de noviembre de 1998.

²¹ "Las fuerzas militares anunciaron la disolución de la controvertida Brigada XX", RCN Internet, 20 de mayo de 1998. Desde los años setenta muchas organizaciones colombianas empezaron a denunciar las flagrantes violaciones a los derechos humanos por parte de actores estatales, empeñados en proseguir una guerra sucia. En abril de 1997 se abrió en Bogotá una oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, como respuesta a las denuncias que venían haciendo las más prestigiosas organizaciones mundiales de derechos humanos, así como el Departamento de los Estados Unidos, de los nexos de las fuerzas armadas con los paramilitares. Los informes de Human Rights Watch fueron el puntillazo final a la escasa credibilidad de las fuerzas armadas, en particular, *Colombia Killer's Networks* (Washington, D.C., 1996) y la sección dedicada a Colombia en su *Informe mundial* de los últimos cinco años. Véase también el *Report by the United Nations High Commission for Human Rights*, E/CN.4/1998/16, 9 de marzo de 1998. Especialmente los párrafos 21 a 63. Para un enfoque histórico de una localidad, véase Adolfo León Atehortúa Cruz, *El poder y la sangre. La historia de Trujillo (Valle)*, Bogotá, 1995.

mo aperitivo. La luna de miel comenzó en el último trimestre de 1997 con los cortejos de la campaña electoral y terminó a mediados de octubre de 1998, dos meses después de posesionado el nuevo presidente.

Entre julio y octubre tuvimos el primer encuentro de Pastrana con los jefes de las FARC; el Acuerdo de Puerta del Cielo con el ELN; los decretos para crear condiciones favorables para las mesas de negociaciones y la rotunda declaración de Pastrana, reiterada en sus dos visitas a Washington, en la que separa a la guerrilla del narcotráfico; la orden presidencial del despeje de cinco municipios para conversar con las FARC; la designación de la Comisión de Acompañamiento de común acuerdo entre las partes; el nombramiento de tres negociadores de las FARC; el cruce de cartas entre el gobierno y las FARC para un eventual canje de policías y soldados en poder de esa organización y sus presos, condenados por sentencia judicial.

En cuanto al ELN constatamos el encuentro de sus jefes, incluidos los voceros encarcelados, con la sociedad civil, y el acuerdo para convocar la Convención Nacional de Paz, pactada en Maguncia.

Los enredos comenzaron el 12 de octubre de 1998 cuando una guerrilla del ELN voló un oleoducto al norte de Antioquia provocando un incendio que arrasó el caserío de Machuca y dejó 70 muertos, en su mayoría niños y mujeres. Inicialmente la dirección guerrillera acusó al ejército del atentado para terminar aceptando la responsabilidad y anunciar que los autores serían sometidos a su justicia expedita. Dos semanas después, el 1° de noviembre, las FARC realizaron un ataque militar a Mitú, capital del departamento del Vaupés, que ocuparon cuatro días, al cabo de los cuales, y después de sufrir un considerable número de bajas, el ejército recuperó en un inusitado ataque nocturno. Estas acciones guerrilleras no parecen inscritas en la lógica de una negociación final, aunque sí en la lógica de un regateo sin fin.²²

Bien miradas las cosas, las FARC empezaron a regatear desde la campaña electoral pidiendo el despeje de los cinco municipios en lugar de uno, como lo habían planteado en su momento a Samper.²³ Prosiguieron con el

²² Sobre los incidentes de la tragedia de Machuca, desde la información inicial, la imputación del ELN al ejército, hasta la aceptación de responsabilidades por parte del comandante Gabino, véase *El Tiempo*, 20 y 21 de octubre y 11 de noviembre de 1998, y *El País* (Madrid), 21 de octubre de 1998. Sobre la toma de Mitú y operaciones militares subsiguientes, véase *El Tiempo*, 3 y 5 de noviembre de 1998, y el "Comunicado a la opinión pública" del Estado Mayor Bloque Oriental de las FARC-UP, 3 de noviembre de 1998.

²³ Sobre el despeje, las dudas que plantea a la población, las soluciones *ad hoc*, cierto aire de improvisación gubernamental, véase incidentes reseñados en *El Espectador*, 10 de noviembre de 1998; *El País* (Madrid), "Tierra de nadie", 11 de noviembre de 1998; *El Tiempo*, 11 de noviembre de 1998, entrevista con Peter Romero, asesor de Clinton para América Latina; y 13 de noviembre de 1998, sobre los 130 soldados del Batallón Cazadores en San Vicente del Caguán.

canje de presos entre 242 militares y policías en poder de las FARC y 452 guerrilleros presos en las cárceles, cifras que han subido a 300 y 458 respectivamente.²⁴ Algunos guerrilleros purgan condenas por delitos atroces y de lesa humanidad, para los cuales no puede haber indulto; otros no quieren hacer parte del canje y otros de la lista ya estaban libres.²⁵ No debe perderse de vista que las FARC pretenden convertir el canje de presos en un mecanismo legal permanente y con ello acercarse al reconocimiento de “fuerza beligerante”.²⁶

El despeje en los cinco municipios contiguos, para empezar el diálogo convenido entre el gobierno de Pastrana y los comandantes de las FARC, es una reivindicación de alto valor simbólico. Para la comandancia guerrillera tiene por objetivo reparar el agravio causado por la ofensiva de diciembre de 1990 ordenada por el presidente Gaviria y la cadena de equívocos generados por el gobierno de Samper. Desde una perspectiva nacional, el despeje a término, tal como se pactó inicialmente, ofrece varios aspectos positivos: afirma la autoridad del presidente en el ejército, en claro contraste con el gobierno anterior; busca crear confianza y demostrar buena fe a sus interlocutores; y desmistifica el simbolismo de lo que viene considerándose un santuario de las FARC. Además, a principios de enero de 1999 el presidente convocó la unidad de la clase dirigente y de la clase política con el nombramiento de cuatro voceros presidenciales para estos diálogos, representativos de las fuerzas económicas, políticas y regionales del país.

Sin embargo, en el plano regional y local la medida ha sido interpretada como un extraordinario triunfo político de las FARC; como un reconocimiento implícito a sus recientes victorias militares. Así, el despeje se ha convertido en formidable arma de propaganda que puede convencer a los jefes

²⁴ *El Tiempo*, 21 de noviembre de 1998.

²⁵ *El Espectador*, 16 de octubre y 16 y 17 de noviembre de 1998. Véase la carta enviada por Manuel Marulanda al presidente Pastrana el 21 de septiembre de 1998 y la respuesta del alto comisionado Víctor G. Ricardo, en que subraya “en el bien entendido de que las partes hemos acordado no imponer condicionamiento alguno para llegar a la mesa de diálogo”. *Resistencia*, núm. 19, octubre-diciembre de 1998. Sin embargo, la convocatoria de Marulanda “a los tres poderes” para tramitar pronto el canje parece una de estas condiciones previas. Véase *El Tiempo*, 16, 17 y 18 de noviembre de 1998.

²⁶ Podría admitirse el canje, a la luz del derecho internacional, si las FARC hubieran recibido ya el reconocimiento de fuerza beligerante. “Esta hipótesis”, según Ernesto Borda, profesor de la Universidad Javeriana, “está muy lejos, pues la comunidad internacional se cuida de otorgar ese *status* a organizaciones que violan flagrante y constantemente el Derecho Internacional Humanitario. Y menos probable aún resulta aplicar la fórmula del canje a autores de delitos atroces. Las entidades internacionales que vigilan el rigor del derecho internacional no toleran su extensión a autores de crímenes contra la humanidad.” “Canje, propuesta sin derecho”, *El Espectador*, 18 de noviembre de 1998.

de las FARC, a sus bases y simpatizantes, de que los triunfos militares de los últimos tres años marcan una tendencia irreversible. Como en la administración de Betancur, la audacia y generosidad presidenciales han sido entendidas como debilidad. Aduciendo una tercera precondition no negociada, la dirección de las FARC decidió que negocia sólo si el gobierno presenta pruebas de que está combatiendo seriamente a los paramilitares. Con esta carta inicial la dirección de las FARC jugó a la prórroga del despeje acrecentando su prestigio político en el suroriente colombiano.²⁷ El tema se incluyó en la agenda de 12 puntos que finalmente acordaron gobierno y FARC, con el trasfondo de un despeje indefinido que ya había propuesto el Partido Liberal.

También han ganado las FARC, al menos transitoriamente, una cuarta condición por fuera de la agenda: la de los cultivos ilícitos. Tema en el que convergen los intereses del gobierno y los de las FARC frente a los Estados Unidos. Durante su visita de Estado a Washington el presidente Pastrana precisó:

El único acuerdo de paz aceptable para mí y para el pueblo colombiano sería aquel que fortaleciera nuestra capacidad de erradicar la producción de cocaína en Colombia. Buscamos negociar, y buscamos solidificar nuestras Fuerzas Armadas. Necesitamos un ejército que mantenga nuestra paz, un ejército que defienda nuestra democracia, un ejército que respete los derechos humanos y la primacía de la ley porque no puede haber democracia sin derechos humanos.²⁸

En este contexto debe analizarse la precaria neutralidad del gobierno estadounidense en relación con el conflicto armado colombiano. Su fundamento es mucho más ambivalente de lo que hubiera preferido el gobierno colombiano. Depende del nexo que pueda imputarse a las guerrillas con el narcotráfico, en particular a las FARC. Y éste depende de cómo interpreten distintas agencias gubernamentales estadounidenses (el Pentágono, la DEA, la CIA, el Departamento de Estado) la evolución de las negociaciones Pastrana-FARC y en particular los acuerdos efectivos y viables sobre erradicación y sustitución de cultivos y políticas complementarias.²⁹ Aunque las FARC han

²⁷ En julio de 1988 quedó la sensación de que las negociaciones con las FARC comenzarían al momento del despeje de tres meses, es decir el mismo 7 de noviembre. Y que la Convención Nacional de Paz con el ELN empezaría a marchar en el primer trimestre de 1999. Pero las cosas se complicaron. Ha sido necesario prorrogar el despeje a partir del 7 de mayo de 1999 para comenzar a dialogar sobre qué temas serán objeto de negociación y quizás sobre un reglamento básico de las negociaciones.

²⁸ *El Espectador*, 29 de octubre de 1998.

²⁹ "Colombia: una nueva sociedad en un mundo nuevo. Informe de la Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos", *Análisis Político*, edición especial, julio de 1997, pp. 59-62.

aceptado en principio coadyuvar en un plan piloto microrregional para erradicar y sustituir cultivos ilícitos (siempre que esté bien financiado), no se ve por qué habrán de aceptar un papel tan desgastador, conflictivo y prácticamente imposible de cumplir en el ámbito de la Amazonia colombiana. En todo caso alrededor de este tema conversaron con un funcionario medio del Departamento de Estado en Costa Rica en diciembre de 1998.

Enfrentando el peor ciclo económico desde los años treinta, una crisis de las instituciones financieras sin precedentes y las tasas de desempleo urbano más elevadas desde que hay registros estadísticos, Pastrana se ha visto obligado a poner la paz en el centro de la escena y con ello ha dejado la impresión de que las FARC van ganando la partida política. Los serpistas y los fieles que aún quedan de la sociedad civil de Maguncia acusan al gobierno de tratar al ELN de segundón.

Amparado por estos respaldos y para restablecer su importancia, el ELN exigió al gobierno despeje (una condición que no figura en el Acuerdo de Puerta del Cielo) y escaló la presión a mediados de abril de 1999 al tomar un avión comercial con 46 personas que cubría la ruta Bucaramanga-Bogotá; conducido a las afueras de Simití, una población al sur del Departamento de Bolívar, donde el ELN libra una guerra con los paramilitares, el aparato fue abandonado y los pasajeros secuestrados. En cumplimiento de la cláusula del Acuerdo de Maguncia que les permite seguir secuestrando (excepto mujeres embarazadas, niños y ancianos), el comando guerrillero ha venido liberando rehenes y aunque anunció a fines de abril la ruptura de diálogos, ante la negativa del gobierno a despejar, es obvio que el ELN no está en condiciones de pagar el precio de salirse unilateralmente del esquema de paz.

LA AGENDA

Conviene, finalmente, distinguir el aspecto procedimental del aspecto sustantivo de los procesos de paz. Con el tiempo se ha legitimado el primero, es decir el formato y los mecanismos para definir a las partes quiénes, cómo, cuándo, en dónde y de qué van a hablar. Esta legitimación ha sido lenta y ha tenido altibajos. Comenzó con la oposición de amplios sectores de las élites políticas, militares, empresariales y religiosas a la iniciativa de Betancur en 1982. Después del trauma del Palacio de Justicia en noviembre de 1985, y la costosa guerra al cartel de Medellín, se fabricó un consenso de las élites en cuanto a la necesidad de mantener abiertos canales de diálogo con lo que ha dado en llamarse los actores ilegales del conflicto armado, incluidas naturalmente las guerrillas. El éxito de los pactos de desmovilización guerrillera en 1989-1994 acentuaron esta línea. La paz de 1989-1994 fue para

las élites una paz barata: indulto, amnistía, favorabilidad, modestos fondos de contingencia para que los desmovilizados rehicieran su vida como taxistas, estudiantes, tenderos o pequeños agricultores, y la aparición de unos inofensivos y efímeros movimientos electorales.

Pero aún no se ha legitimado del todo el aspecto sustantivo de la agenda: cuáles son los parámetros de lo que puede negociar un gobierno, en particular cuando se incluyen, como ahora, reformas sustantivas. Sectores reformistas de la élite suponen que, dado el bloqueo de la clase política tradicional, las reformas no serán posibles sino dentro de un marco de negociación con las guerrillas. Muchos vislumbran una nueva asamblea constituyente y una nueva constitución. De ser así habría que ver la experiencia de los años noventa, es decir, la inmensa distancia entre las normas y la realidad.

Pero antes gobierno y FARC tendrán que conciliar sus respectivos puntos programáticos. ¿Cómo entrará en esa conciliación la agenda con el ELN? Ante el eclipse del marxismo-leninismo, los guerrilleros se aferran a consignas de tipo nacional-populista. Hallarán por tanto en la actual política gubernamental un buen punto de agitación y propaganda hacia afuera y de confrontación en las mesas de trabajo. El ELN usa el proceso de paz para ampliar sus redes de apoyo en los movimientos sociales y las FARC abren dos nuevos frentes de acción política: el semilegal y clandestino del Movimiento Bolivariano (que es su infraestructura de guerra), anunciado de tiempo atrás y acordado en la reunión del pleno en noviembre del año pasado, y el frente legal a través de los sindicatos.

Podemos anticipar que la negociación tendrá dos etapas. Primera, las mesas de trabajo con las guerrillas. Siendo optimistas como el presidente, supongamos que en el transcurso de 1999 gobierno y guerrillas acuerdan los puntos básicos con apoyos de la llamada sociedad civil, de mediadores, componedores y amigos internacionales. El pacto ha sido posible porque las partes perciben que han llegado al punto de equilibrio entre lo que es deseable y lo que es factible. Para superar lo que arriba llamamos fragmentación, el ELN y su sociedad civil se pliegan al pacto gobierno-FARC y los paramilitares son neutralizados.

En este escenario optimista vendrá en el año 2000 la segunda fase, que exigirá mayor imaginación, determinación y energía por parte del gobierno. Tiene que vender el acuerdo a las fuerzas políticas y a la sociedad en su conjunto. En esa operación será decisiva la conducta de las guerrillas porque se hará mucho más difícil que la opinión pública digiera eso de “negociar en medio de la guerra”.

En este punto el gobierno habrá hecho un ejercicio de cálculo serio sobre los costos del acuerdo y cómo han de distribuirse en la sociedad. Tendrá que disipar la idea de la paz barata. Entonces, ¿quiénes y cómo se pa-

garán los costos de la reforma agraria, la reorientación (geográfica, social, económica) de la inversión pública y los costos electorales de las reformas institucionales? Es posible que en el año 2000 veamos las dificultades de consensuar con los partidos y facciones y con los intereses económicos organizados lo que se ha pactado en las mesas. Entonces sabremos mejor si es cierto que “los políticos no quieren deshacerse de la guerrilla porque, así, siempre pueden preguntar a la gente si prefiere el sistema actual o una nación gobernada por la guerrilla, sabiendo perfectamente que la mayoría de los colombianos considerarán a los políticos como la mejor opción entre las dos”. Y que los guerrilleros “saben que con la paz dejarán de existir. Sin las armas no podrán competir con otros que buscan el poder en cientos de pequeños caseríos en toda Colombia”.³⁰

Pero estamos lejos de tal escenario. Hasta ahora debemos trabajar sobre el supuesto de que hay dos teatros de negociación, con las FARC y con el ELN. Acaso haya un tercer escenario con los paramilitares que por la vocería de Castaño han exigido una “solución política” y no por la vía de “la justicia”, y demandan que el tema de “la lucha contra las autodefensas” sea excluido de la agenda acordada con las FARC. Además, es una verdadera incógnita si habrá una política pactada de erradicación de cultivos ilícitos y cómo funcionará.

Aquí debemos preguntar si el proceso estará maduro dentro de la fase ascendente del ciclo presidencial del doctor Pastrana o si, por el contrario, engranará al ciclo de las siempre prematuras campañas presidenciales. Cuando Pastrana insiste “que en el año 2000 habrá paz”, quizás esté considerando que allí empezará a tener el sol a las espaldas.³¹ En suma, al gobierno cuatrienal sólo le queda este año de 1999 y a los guerrilleros mesiánicos quizás el tercer milenio.

En la tercera semana de mayo del presente año, Pastrana, con el apoyo del serpismo, decidió prorrogar indefinidamente la zona de despeje mientras duren las negociaciones. Esta concesión, inconsulta con los militares, rebasó la paciencia del ministro de Defensa, uno de los políticos conservadores más prestigiosos del país, y provocó su renuncia a la que siguió una inesperada avalancha de renuncias de los generales del ejército.

Días atrás los paramilitares de Castaño habían secuestrado a la senadora liberal Piedad Córdoba, connotada dirigente antioqueña (una de las regiones que más ha sufrido la violencia en todas sus formas), miembro de la facción serpista y amiga de los procesos de paz. El secuestro de la senadora

³⁰ Herbert Braun, *El rescate. Diario de una negociación con la guerrilla*, Bogotá, 1998, p. 100.

³¹ Véase *El Espectador*, 2 de noviembre de 1998, p.10-A.

no es más que una consecuencia lógica del pacto que la sociedad civil de Maguncia firmó con el ELN y que le reconoce el derecho a secuestrar bajo ciertas condiciones. Conforme a esa lógica Serpa declaró que, precisamente por sentirse tratados como de segunda, los del ELN habían tenido que secuestrar el avión de Avianca. Y al secuestrar a la senadora liberal, Castaño no hace más que aplicar el principio de que para ser incluido en los procesos de paz hay que escalar la guerra. Algo que ya había ensayado con éxito Pablo Escobar.

Al entregar estas líneas hay más incertidumbre sobre el proceso de paz. Es probable que el matrimonio Pastrana-Tirofijo tenga que esforzarse y desarrolle la agenda convenida. Es posible que veamos con esperanza un nuevo pacto como los Acuerdos de la Uribe de 1984. Pero también es posible que veamos después cómo se despedaza en el torrente de fragmentación social y política y de voracidad electoral. Ésa es la estructura de oportunidades que han venido esperando las FARC, a las que suma el cumplimiento de su vaticinio dogmático sobre el colapso del sistema, consumido por sus propias contradicciones. La crisis financiera y empresarial y el desempleo son, quizás, más que el telón de fondo del quinto proceso de paz presidencial.