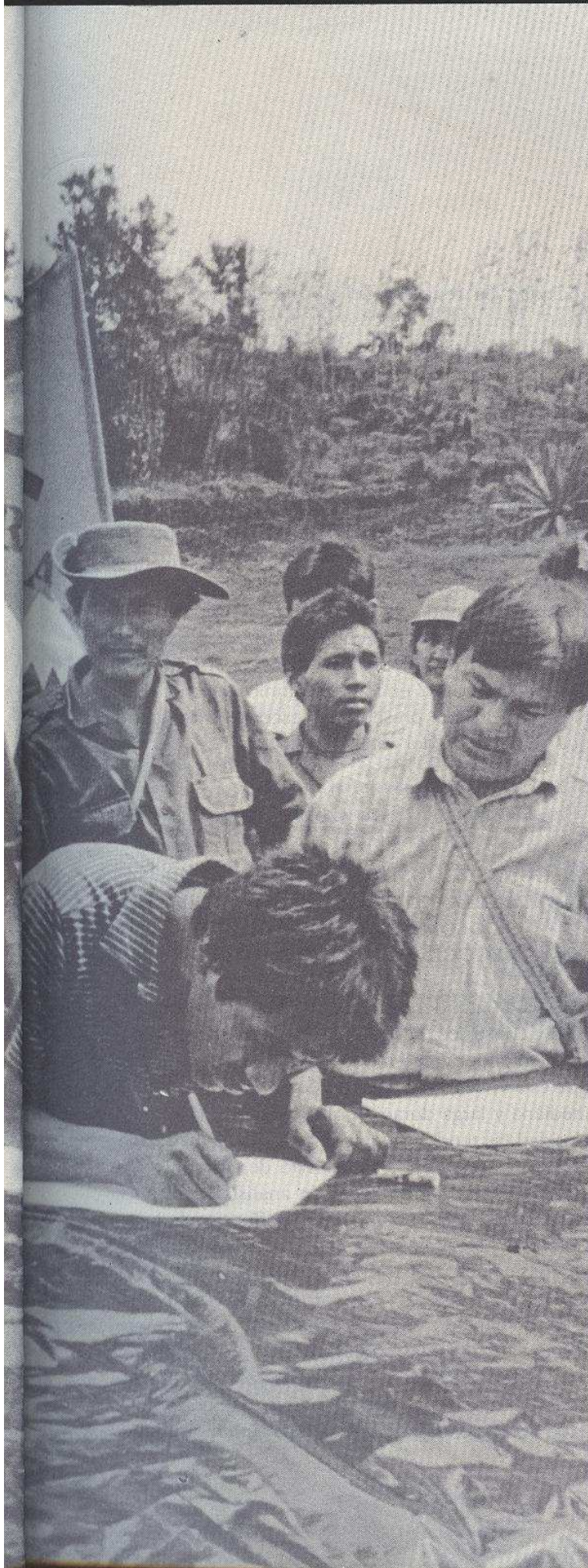




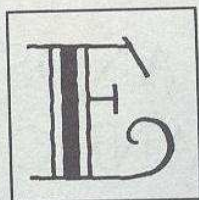


VEINTE AÑOS BUSCANDO UNA SALIDA NEGOCIADA: APROXIMACIÓN A LA DINAMICA DEL CONFLICTO ARMADO Y LOS PROCESOS DE PAZ EN COLOMBIA 1980-2000

MAURICIO GARCÍA DURÁN, S.J.¹

1 Politólogo con Maestría en Filosofía y Profesional en Teología; investigador en temas de violencia y paz en Colombia.

INTRODUCCIÓN



El tiempo de la paz se agotó para este gobierno. Aunque cronológicamente falta todavía un poco más de un año para culminar su mandato, el Presidente Pastrana está prácticamente cerrando el ciclo de sus esfuerzos por alcanzar una solución política negociada con la guerrilla. El comienzo de la campaña electoral a la Presidencia de la República pone a los actores a pensar, especialmente a la guerrilla, en cómo lograr la mejor posición para el juego de fuerza que se avecina. El Presidente Pastrana y su Alto Comisionado de Paz, Camilo Gómez, tienen los meses que les restan para tratar de entregar a la próxima administración un proceso de negociación que sea irreversible.

Sin embargo, la dinámica del conflicto armado y la manera como los distintos intereses políticos se están moviendo en torno al proceso de paz hacen prever que difícilmente el gobierno conservador conseguirá dicho propósito. Dado el escalamiento y degradación de la confrontación, con serios efectos sobre la población civil, se ha generado una creciente polarización dentro de la opinión pública, que los medios de comunicación han ayudado a alimentar. Dicha polarización está abriendo como nunca la puerta a una "solución fuerte", como lo sugiere el peso que ha ido ganando en las encuestas la candidatura de Álvaro Uribe Vélez.

Lo problemático de esta polarización es que no parece acercar las posibilidades de una solución negociada, sino que por el contrario parece conducir a un escalamiento y prolongación del conflicto por una década más. Tal perspectiva deja muchas preguntas: ¿Está Colombia condenada a diez o quince años más de guerra? ¿Cuál es la naturaleza del conflicto armado en el actual contexto? ¿Cuál es su negociabilidad? ¿Qué lecciones nos dejan los veinte años de procesos de paz que se han vivido en Colombia? ¿Qué fallas han mostrado los modelos de negociación utilizados? ¿Qué ha hecho y debe hacer la sociedad civil para impulsar una solución ne-

gociada? ¿Se requiere del aporte de una "tercera parte" para que el proceso avance? ¿Cuáles son los escenarios posibles hacia el futuro?

Estas son las preguntas que pretendo responder, al menos parcialmente, a lo largo del desarrollo del artículo. En primer lugar, trataré de mostrar las características más sobresalientes que ha ido tomando el conflicto armado en Colombia, discutiendo al mismo tiempo la intratabilidad o negociabilidad del mismo. En segundo lugar, analizaré los distintos modelos de negociación que se han implementado a lo largo de estos años, mostrando sus logros y limitaciones, haciendo al mismo tiempo un recorrido muy sintético por los hechos más importantes de la participación de la sociedad civil en los distintos procesos de paz. Y en tercer y último lugar, a manera de conclusión, presento los escenarios de futuro que se deducen del análisis realizado.



ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA NATURALEZA DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO Y NIVEL DE NEGOCIABILIDAD DEL MISMO

Para entender los retos que implica la negociación y construcción de la paz en Colombia es necesario entender grosso modo la dinámica de la guerra que está viviendo el país; se requiere una mirada de mediana y larga duración que permita percibir con claridad las tendencias y cambios que se han dado en los actores y en la modalidad de confrontación armada. No pretendo hacer un análisis detallado y exhaustivo de la dinámica del conflicto armado en Colombia. Me limitaré a llamar la atención sobre algunas características que inciden claramente en la dinámica de los procesos de negociación que se están adelantando en estos momentos y en los que se puedan adelantar en el futuro.

La hipótesis central que quiero plantear en esta parte del artículo es que Colombia vive un prolongado conflicto armado que peligrosamente entra en

los niveles de una guerra civil², como puede constatarse por los niveles de intensidad del conflicto, las dinámicas de disputa territorial entre los actores armados y la creciente polarización de la sociedad que corre paralela a su victimización creciente por los guerreros. Adicionalmente es una guerra cuya naturaleza ha ido cambiando dadas dos dinámicas fundamentales que la afectan: a) la incidencia y distorsión que produce en ella el narcotráfico; y b) los cambios que se perciben en la naturaleza de los mismos actores armados.

Estamos, pues, ante una guerra (si se quiere, guerra civil no declarada) que puede escalar en el futuro cercano a niveles mucho mayores, como lo sugieren las tendencias del conflicto en el año 2000, frustrando las esperanzas de paz crecientes en el país. En razón de ello considero que es importante llamar la atención sobre cinco aspectos que son indispensables de discutir con relación al tipo de conflicto que se vive en Colombia: la intensidad del conflicto, la dinámica territorial del mismo, las consecuencias en términos de violaciones de los derechos humanos y del DIH, la incidencia del narcotráfico en la dinámica del conflicto, los cambios en la naturaleza de los actores armados, para finalmente mirar los efectos de lo anterior en la naturaleza del conflicto y las exigencias que ello tiene en el proceso de negociación, en particular, los niveles de negociabilidad del conflicto y la "madurez" del mismo para ser negociado.

2. Así el conflicto armado en Colombia no muestre todas las características para denominarla en sentido estricto como guerra civil, ciertamente se acerca a los parámetros que se discuten a nivel internacional. La definición convencional de guerra civil tiende cada vez más a mostrarse inadecuada para analizar conflictos como el colombiano, que no es el único caso en el ámbito mundial. De ahí la necesidad que se constata de articular una definición que integre al menos tres elementos: a) La existencia de una violencia a gran escala, es decir, que supera los mil combatientes muertos por año, y que se hace contando con la resistencia efectiva de la otra parte (dicha parte está organizada y tiene capacidad para imponer al menos el 5% de las víctimas del conflicto a su oponente); b) la existencia de múltiples soberanías, es decir, que las poblaciones en un área determinada obedecen a más de una institucionalidad o proyecto de tal (pagan impuestos, mantienen y/o dan recursos a sus funcionarios, proveen personal para los ejércitos, dan tiempo para su servicio o cumplen con determinadas funciones de apoyo), así deban hacerlo en contra de las prohibiciones que formalmente existan en este sentido; c) se da entre gente geográficamente contigua e interesada en tener que vivir uno con otro en la misma unidad política después del conflicto. Cfr. Roy Licklider, "How Civil Wars End: Questions and Methods", en Roy Licklider (editor), *Stopping the Killing – How Civil Wars End*, New York and London: New York University Press, 1.993, p. 9.

Intensidad del conflicto

Aunque existe un consenso en reconocer que el conflicto colombiano se ha escalado de manera significativa, se mantiene la discusión con relación al significado que tiene ese nivel de intensidad del conflicto, dadas las implicaciones que tiene la posición que se tome a este nivel (para el gobierno, para los militares, para la guerrilla, para los paramilitares, para la sociedad en su conjunto) y las consecuencias que se deducen en términos prácticos. Por tanto, no hay claridad en cómo clasificar el conflicto armado que se vive en Colombia: ¿guerra de guerrillas? ¿conflicto de baja intensidad? ¿conflicto armado de carácter social y político? ¿una guerra del narcotráfico? ¿una guerra civil? Es necesario hacer un análisis comparativo a escala internacional para poder evaluar adecuadamente el nivel de confrontación en que se encuentra el conflicto colombiano y poder sacar consecuencias en torno a los retos que plantea un proceso de negociación.

El Instituto Internacional Sueco de Investigaciones para la Paz -SIPRI- y el Departamento de Paz e Investigación de Conflictos de la Universidad de Uppsala han desarrollado una base de datos sobre las guerras y los conflictos armados en el mundo. A partir de dicha base de datos desarrollaron una escala que permite hacer análisis comparativos de un conflicto como el colombiano en relación con

los que se viven en otras partes. Dicha escala puede verse en el cuadro siguiente:

Cuadro No.1
INTENSIDAD DE LOS CONFLICTOS ARMADOS³

TIPO DE CONFLICTO ARMADO SEGÚN SU INTENSIDAD	DEFINICIÓN DEL TIPO DE CONFLICTO SEGÚN SU INTENSIDAD
Guerra	Un conflicto armado con más de 1.000 combatientes muertos por año ⁴
Conflicto armado intermedio	Un conflicto que tiene entre 25 y 1.000 combatientes muertos en un año, y excede los 1.000 en el tiempo de duración del conflicto
Conflicto armado menor	La violencia es más esporádica y menos intensa; aunque puedan haber años con más de 25 combatientes muertos, la suma de todos los combatientes muertos no supera los 1.000

En el Gráfico No.1 encontramos información sobre los muertos en combate, los asesinatos políticos y los desaparecidos, cifras que nos permiten efectuar un análisis comparativo con el comportamiento internacional.

Varias conclusiones podemos sacar de esta gráfica teniendo como referencia la escala propuesta por el proyecto de la Universidad de Uppsala. En primer lugar, según los parámetros internacionales, Colombia vive una guerra o conflicto armado mayor desde hace más de diez años. Si asumimos el criterio de Universidad de Uppsala y el SIPRI, desde el año 1990 el conflicto colombiano entró de manera sostenida y permanente en esa categoría⁵. Como puede verse en el Gráfico No.1, el aumento

de la confrontación directa entre los actores armados, como puede percibirse en la evolución de los muertos en combate, tiene un crecimiento moderado en los ochenta y un aumento considerable en los noventa. En los últimos 10 años, la confrontación armada, medida por el número de muertos que esta produce, se ha mantenido por encima de la cota de los mil muertos por año, con un comportamiento relativamente constante, aunque con dos años que sobresalen en el nivel de confrontación: 1992 y 2000.

Este crecimiento de la confrontación directa entre los actores armados (militares, guerrillas, paramilitares) pone de presente el crecimiento de los distintos actores (más frentes guerrilleros, más grupos paramilitares, más brigadas de las Fuerzas Armadas, incluidas las brigadas móviles) y una tendencia a un mayor choque directo entre los actores armados, lo cual se refleja en el peso significativo que han tomado los combates entre 1991 y 1999 con relación al que tenían entre 1985 y 1990, en comparación con otro tipo de acciones bélicas; por ejemplo, los atentados o sabotajes contra bienes civiles luego de tener un peso significativo en los años 1991 y 1992, han disminuido a menos de la mitad de las magnitudes de esos años⁶, aunque en los dos últimos años han vuelto a crecer. Es significativo tener en cuenta que cada día se presentan más confrontaciones directas entre paramilitares y guerrilla, lo cual antes prácticamente no ocurría.

Ahora bien, el que Colombia está en una guerra (o conflicto armado mayor) es cierto desde 1985 si se tienen en cuenta a las víctimas de la violencia política, ciertamente también producto de la dinámica del conflicto armado, tal y como lo propone PIOOM. En ese sentido se incluirían las víctimas de la llamada guerra sucia que se dispara con el crecimiento significativo de los grupos paramilitares a partir de 1982 y que alcanzará niveles preocupantes en 1988, para estabilizarse a partir de ahí en cifras que oscilan entre los 1.500 y 2.500 asesinatos políticos⁷ por año. En otras palabras, lo que se puede constatar sin lugar a dudas es que Colombia ha estado viviendo dos guerras: una la que se libra de

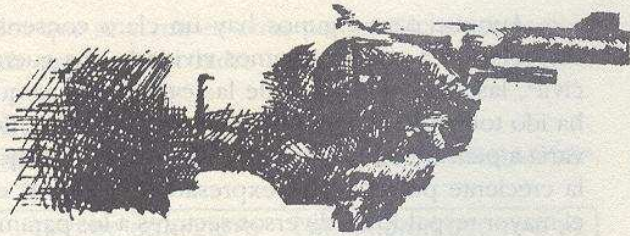
manera exclusiva entre los actores armados y otra la que estos libran contra la población civil. Lo más preocupante es que por cualquiera de las dos Colombia clasifica durante toda la década de los noventa en la categoría de país en guerra. ¿Qué decir cuando se suman ambas cifras? ¿Significa ello que estamos en guerra civil?

Aunque para algunos hay un claro consenso con relación a que no estamos viviendo una guerra civil⁸, las cifras y algunas de las características que ha ido tomando el conflicto en los últimos años llevaría a pensar que sí lo estamos. Es indiscutible que la creciente polarización, expresada entre otras en el mayor respaldo de diversos sectores a los parami-



Fuente: Banco de Datos de Derechos Humanos de CINEP & Justicia y Paz

- 3 Tomado de: The Uppsala Data Project: States in Armed Conflict, Uppsala University, Sweden, 2.001. La información de este proyecto está publicada en el Journal of Peace Research y en el SIPRI Yearbook desde 1988.
- 4 Este criterio ha sido discutido y algunos como el PIOOM en Holanda consideran que es necesario ampliar el criterio para incluir no únicamente a los combatientes muertos sino a todas las víctimas que resultan del conflicto. Ver en Kumer Rupesinghe, *Civil wars, civil peace: an introduction to conflict resolution*, London/Sterling: Pluto Press, 1.998, p. 26.
- 5 Ya en 1.988 la cifra de combatientes muertos había superado la barrera de los mil por año, pero vuelve a bajar en 1.989. Sólo desde 1.990 se mantiene en dicho nivel como puede verse con claridad en el Gráfico No1.
- 6 Cf. Camilo Echandía, "Evolución reciente del conflicto armado en Colombia: la guerrilla", en Jaime Arocha, Fernando Cubides y Myriam Jimeno (compiladores), *Las violencias: inclusión creciente*, Bogotá: UN/Facultad de Ciencias Sociales, 1.998, p. 47.
- 7 Es importante tener presente que en esta cifra de asesinatos políticos se incluyen todas las víctimas de la violencia política, ya sean producidas por los militares, los paramilitares o la guerrilla; en términos de la clasificación del Banco de Datos de Derechos Humanos se incluyen tanto los que se consideran en la categoría de violencia político social como asesinatos políticos, como los que se incluyen en las violaciones al derecho internacional humanitario como homicidios intencionales contra personas protegidas.
- 8 Según las discusiones del seminario "Haciendo Paz" en Cartagena el 10 y 11 de marzo (sexta reunión del llamado proceso de Houston), convocado por la embajada de los Estados Unidos, los principales medio de comunicación social y la Fundación Ideas para la Paz, como puede verse en la relatoría general del Seminario escrita por Rafael Nieto Loaiza, "Proceso de Paz: más preguntas que respuestas". Ver en: www.semana.com, "Haciendo Paz".



litares y en la representatividad que ha ganado las FARC de los campesinos cocaleros, así lo manifiesta. Veamos algunas otras tendencias de la confrontación armada que sustentan de alguna manera la hipótesis que estamos en guerra civil.

Dinámica espacial de la confrontación: disputa territorial entre paramilitares y guerrilla

Además de ver los niveles de intensidad del conflicto, es importante analizar someramente la dinámica espacial y geográfica del mismo. En términos generales podemos decir que las tendencias espaciales del conflicto armado se caracterizan por una clara expansión de los grupos paramilitares, con una presencia en un poco más de 400 municipios del país, expansión que coincide con un relativo repliegue de las FARC y el ELN. Según Alejandro Reyes⁹, las FARC pasan de realizar acciones en 622 municipios entre los años 1985/97, a realizar acciones en 418 municipios entre 1995 y 1997; algo semejante ocurre con el ELN, quien descende de tener acciones en 426 municipios a tenerlas sólo en 243 en los mismos años.

Este “repliegue estratégico” (según expresión de Reyes) está vinculado al avance paramilitar en algunas zonas que han sido “limpiadas” de presencia guerrillera; lo grave de esta dinámica es que ha sido hecho a costa de muy serias violaciones de los derechos de la población civil por parte de los actores armados, en especial los grupos paramilitares. Estamos, pues, ante una guerra que se caracteriza por la disputa territorial en algunas zonas del país (Urabá, Oriente Antioqueño, Sur de Bolívar, Barrancabermeja, Norte de Santander, Putumayo, Arauca, Cauca y Tolima) que ha buscado debilitar al ELN y

ha afectado seriamente la población civil como resultado de la estrategia militar implementada.

La dinámica se mantiene en los años 1998 a 2000. Esto se puede constatar en los mapas sobre el conflicto armado que produce el Sistema de Información Geo-Referenciada que produce el CINEP. Dos mapas del año 2000 nos pueden ayudar en ese sentido: el que representa la dinámica de las acciones bélicas por municipios y el que hace lo propio con las violaciones al derecho internacional humanitario. Dos puntos se pueden constatar con claridad: por una parte, la amplia cobertura que tiene el conflicto en el territorio nacional y, por otra, el peso y magnitud que tiene el mismo en algunas regiones claramente localizables: el sur de Bolívar y Barrancabermeja, el Putumayo, el departamento de Antioquia en varias de sus regiones, Urabá y gran parte del territorio del Chocó, Cauca y Valle del Cauca, Montes de María en Sucre, y zonas de Norte de Santander, Magdalena y Cesar.

Lo que esto manifiesta es que se consolida una dinámica de disputa territorial que se venía viviendo desde 1998, disputa territorial por el control que tiene la guerrilla y el que tienen los paramilitares. La acción paramilitar ha estado orientada básicamente a golpear al ELN y a avanzar en el control de zonas productoras de coca. Ello ha sido particularmente dramático en algunas zonas: Sur de Bolívar, Catatumbo y Putumayo. Dicho en otras palabras, ello significa que un peso significativo de la confrontación está referida en la actualidad a la definición de quien se queda con el plusvalor que producen los cultivos ilícitos, fuente importante de financiación de la guerra. A esto se suma el esfuerzo por ganar una mayor cobertura en zonas donde antes no tenían tanta presencia, como es el caso de los departamentos de Cauca y Valle del Cauca.

Por su parte las FARC ha avanzado en una dinámica de cubrimiento y control territorial para lo cual la zona del despeje ha jugado un papel estratégico y táctico de gran importancia. La zona del despeje tiene el significado de una “zona protegida” desde la cual se puede preparar y respaldar el avance hacia otras zonas. Ello le ha permitido seguir

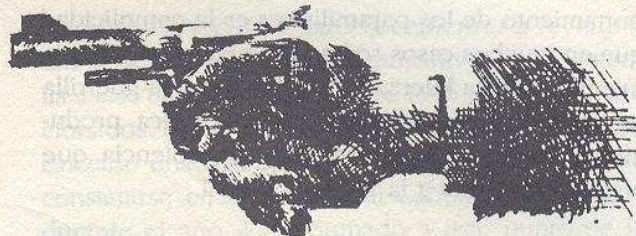
trabajando su objetivo de rodear las grandes ciudades, en especial la capital del país, para tener capacidad de ejercer una mayor presión política.

En síntesis, se puede decir que se ha ido configurando un complejo mapa en el que se combinan y mezclan zonas controladas de manera hegemónica por uno de los actores, zonas en fuerte disputa y zonas "compartidas"¹⁰.

Consecuencias en términos de violaciones a los DDHH y al DIH

La lógica de la guerra que se vive en Colombia ha implicado que no obstante el crecimiento de la confrontación directa entre los actores armados, haya primado desde finales de la década de los ochenta la confrontación indirecta, es decir, la que involucra a la población directamente no combatiente, y que se manifiesta en las víctimas de la violencia política, las desapariciones, las masacres, ajusticiamientos, secuestros y demás violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario cometidas por los distintos actores de la guerra.

En los últimos 10 años esta "lógica perversa" de la guerra ha producido más de un millón y medio de desplazados. Y este tipo de guerra "indirecta", claramente violatoria de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, es la que ha primado sobre la confrontación directa. Aunque expresan dinámicas diversas, ambas guerras están estrechamente vinculadas ya que los polos geográficos en los que se concentran las acciones bélicas tienen una gran coincidencia con aquellos en los que se concentran las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario¹¹.



El notable crecimiento de los asesinatos de carácter político en los años ochenta y su estabilización en una cota muy alta en todos los noventa; esto corresponde a las masacres y asesinatos políticos propiamente dichos, pero también a las ejecuciones extrajudiciales, los homicidios fuera de combate, los ajusticiamientos, etc., y expresa una clara violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el que aparecen comprometidos todos e indica sin lugar a dudas el deterioro de la confrontación, la "guerra sucia" en la que han caído todos los actores armados (militares, paramilitares y guerrilla). De hecho, entre 1998 y el 2000 las violaciones al derecho internacional humanitario se incrementaron en un 100%¹², indicador claro de la degradación progresiva que se está dando a este nivel.

El que se afirme el involucramiento de todos los actores en las violaciones al derecho internacional humanitario, no puede desconocer la creciente responsabilidad que le competen a los grupos paramilitares en este sentido. Por referirnos solamente al último año, se estima que son responsables del 72.2% de los homicidios intencionales contra personas protegidas, de la casi totalidad de las desapariciones¹³ y del 71% de los desplazamientos por causa de la violencia¹⁴. Lo preocupante de este com-

9 "Geografía de la guerra", en *Lecturas Dominicales de El Tiempo*, Octubre 17 de 1.999, pp. 1-11.

10 En las que ninguno de los actores tiene el control ni está interesado o en condiciones de imponer dicha hegemonía, y por tanto debe compartir un control bastante fluido de las zonas de influjo. En dichos territorios los límites cambian con frecuencia dependiendo mucho de la coyuntura y de los movimientos de cada actor. Un ejemplo de ello es la manera como se ha dado el control del norte del Chocó por parte de los paramilitares y la guerrilla.

11 Según se puede percibir en la información y mapas que produce el Sistema Geo-Referenciado del CINEP.

12 "La exacerbación de la guerra", en *Cien Días*, No. 48, Enero-Mayo del 2.001, p. 27.

13 Si se tienen en cuenta los 27 casos en los que se les atribuye responsabilidad conjunta con la Fuerza Pública, en *Ibíd.*, p. 26.

14 Vice-Presidencia de la República, Observatorio de Derechos Humanos, Boletines año 2.000.

portamiento de los paramilitares es la complicidad que en muchos casos se ha constatado de parte de miembros de la Fuerza Pública y el que la guerrilla en múltiples casos entre en la misma lógica, produciendo claramente una espiral de violencia que afecta seriamente a la población civil.

Incidencia del narcotráfico en el conflicto armado

Ciertamente no se puede ignorar el peso que tiene la producción y comercialización de drogas (cocaína y amapola) en la actual dinámica del conflicto colombiano. Es indiscutible que influjo del narcotráfico ha implicado una mayor aceleración y una mayor complejidad de la guerra que se vive en Colombia; y esto en razón del peso significativo que los dineros provenientes del narcotráfico tienen en la financiación de la guerra que vive el país. Cada día se hace más evidente, aún con testimonios directos de los comandantes de los actores armados, que los recursos provenientes de la producción y comercialización de los narcóticos alimenta la dinámica de la guerra. Y esto se ha reflejado en mayor cantidad de hombres en armas, mayor cantidad y calidad de armamentos y en la consiguiente mayor degradación del conflicto.

Esto complica cualquier estrategia de paz que se quiera implementar en la medida que pone de presente que existe otra "guerra" a la que hay que hacerle frente, una guerra crecientemente internacionalizada y que debido a la participación de los

Estados Unidos, escapa en muchas de sus variables a las posibilidades de decisión nacionales. Ahora bien, no obstante ello, es necesario no olvidar que el narcotráfico ha podido profundizar y acelerar la violencia, pero no son la causa de ésta. *"Las raíces de la violencia contemporánea son mucho más profundas que el reciente boom exportador de drogas; ellas se insertan en conflictos sociales de larga duración, especialmente en el campo, cuya resolución ha sido aplazada por décadas. El narcotráfico pudo haber aumentado y acelerado la violencia pero no la causó"*¹⁵.

Cambios en la naturaleza de los actores armados y de la naturaleza del tipo de guerra que se libra

Es importante tener presentes algunos cambios que se vienen operando en los actores armados en los últimos años, lo cual ciertamente está incidiendo claramente en la dinámica del conflicto armado y puede llegar a tener repercusiones importantes en las posibilidades de negociación. Haremos algunas anotaciones con relación a las FARC, las Fuerzas Armadas y los Paramilitares.

Con relación a las FARC: Se constata un salto cualitativo en el tipo de acciones bélicas que realizan. Por una parte, son acciones de carácter más ofensivo, de confrontación directa con las Fuerzas Armadas y, en los casos más significativos, realizadas por 400 hombres o más, lo cual implica una acumulación y coordinación de fuerzas considerable. Todos tenemos en la memoria una serie de hechos que a partir de 1995/96 han marcado esta dinámica: las Delicias, Patascoy, el Billar, Miraflores, Mitú, Juan José, entre otras, y que denota una presencia con pretensiones de control territorial en el sur del país. Predomina ciertamente el carácter ofensivo de las acciones sobre cualquier consideración humanitaria, como se ha visto en las tomas de algunas poblaciones que han quedado prácticamente destruidas (Nariño, San Francisco, San Luis, San Carlos, Juradó, Curillo, etc.). Por otra parte, al carácter ofensivo de estas acciones se suma el inte-



rés por retener personal perteneciente a las Fuerzas Armadas como una forma específica para que sea reconocido su carácter de fuerza beligerante; ello presupone una capacidad de control territorial y/o presencia geográfica diferenciada para poder mantener dichas personas retenidas por períodos relativamente largos de tiempo. La zona del despeje ha favorecido esta dinámica de control territorial de las FARC, permitiendo tener al mismo tiempo una vasta zona "protegida" de incursiones contrarias. En síntesis, se puede decir que "las FARC no han desistido de su empeño de lograr una victoria militar absoluta"¹⁶, y eso determina su comportamiento militar.

Con relación a las Fuerzas Armadas: En razón de este avance mostrado por las FARC, se puede decir que lo que ha marcado la dinámica de las instituciones armadas del Estado son los esfuerzos por alterar una correlación de fuerzas que había venido mostrando visos favorables a la guerrilla entre 1.995 y 1.998. En ese sentido es necesario tener presentes los esfuerzos que hacen las Fuerzas Armadas para hacer frente a la insurgencia en el ámbito de la inteligencia militar, ataques aéreos, fuerza de despliegue rápido, etc.¹⁷. El peso que está tomando la ayuda militar norteamericana, y en particular el Plan Colombia, es significativo en esa dirección¹⁸.

Durante 1999 y 2000 parecía comenzar a revertirse una tendencia de golpes significativos de la guerrilla a las Fuerzas Armadas entre 1996 y 1998, ya mencionados. Sin embargo, no es claro que hayan alcanzado una real capacidad disuasiva, como pudo constatar en Dabeiba y el Cañón de la Llorona durante el año 2000. Sumado a este punto de la eficacia militar frente a la guerrilla, el punto de debate sigue siendo la relación y/o complicidad por acción y omisión con los grupos paramilitares¹⁹. De hecho, las cifras de las confrontaciones bélicas no indican que haya interés en los militares por combatirlos. "Entre 1990 y 1997 sólo hubo siete contactos entre el Ejército y las autodefensas, mientras hubo más de cinco mil con la guerrilla"²⁰. No obstante los esfuerzos por mostrar resultados a ese nivel en el último año, los resultados tendrán que mostrarse en el futuro próximo²¹.

Con relación a los paramilitares: Al igual que la guerrilla y la Fuerza Pública, los grupos paramilitares han presentado una serie de transformaciones que los potencian en su capacidad militar. En primer lugar, es indiscutible el crecimiento que han manifestado tanto en número como en cobertura geográfica; aunque Castaño hablaba el año pasado en una de las entrevistas de televisión de más de 11.000 hombres, el estimativo más conocido los

15 Mark Chernick, "Negotiating Peace amid Multiple Forms of Violence: The Protracted Search for a Settlement to the Armed Conflicts in Colombia", in Cynthia J. Arnson (editor), *Comparative Peace Processes in Latin America*, Washington/Stanford: Woodrow Wilson Center Press and Stanford University Press, 1.999, p. 174.

16 Alfredo Rangel, "Ganar la guerra y asegurar la paz", en *Papel de la Fuerzas Militares en una Democracia en Desarrollo* (Memorias de la conferencia internacional), Bogotá: Escuela Superior de Guerra/Pontificia Universidad Javeriana, 2.000, p. 228.

17 Cf. Revista del Ejército, No.100, Diciembre de 1.999/Enero del 2.000, en especial el artículo: "Balance operacional exitoso".

18 Queda por verse si los resultados operativos del Plan Colombia, cuya lógica subyacente es claramente buscar desequilibrar la correlación de fuerzas a favor del Estado Colombiano con un apoyo militar significativo, se traducen en una estrategia de contraguerrilla eficaz.

19 Cf. US Department of State, Colombia - Country Reports on Human Rights Practices - 2000, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor - February 2001; Departamento de Estado de los Estados Unidos, Informe sobre derechos humanos en Colombia 1998. Embajada de los Estados Unidos de América, 1.999, p. 16. También se puede ver en Human Rights Watch, "Las redes de asesinos en Colombia - La asociación militar/paramilitares y los Estados Unidos", noviembre de 1.996.

20 Alejandro Reyes, op.cit., p. 8.

21 Ver: "Resultados operacionales Fuerza Pública", Boletín No.1, Mayo 10 del 2.001, en www.semana.terra.com.co. En esta dirección puede existir la tentación de hacer una sobrevaloración de las transformaciones que efectivamente se han dado en las Fuerzas Armadas en los últimos años, como aparece planteado en el artículo de la revista Semana, edición en internet, Junio 3 del 2.001, "El revolcón". Si realmente las Fuerzas Armadas han logrado una mayor eficacia de combate se medirá en la capacidad disuasiva real que puedan mostrar con relación a la guerrilla y a los grupos paramilitares, y en el respeto que muestren de los derechos humanos al hacerlo.

ubica en unos 8.500 hombres. De grupos dispersos a nivel regional, han logrado articularse mínimamente en las AUC, y han extendido su presencia geográfica más allá de las zonas iniciales a regiones como el Putumayo, Guaviare, Caldas, Cauca, Valle, Nariño, Cundinamarca, Chocó, Norte de Santander, registrándose acciones suyas en más de 450 municipios. Su capacidad ofensiva se ha incrementado, presentándose en la actualidad mayores encuentros directos con las FARC y el ELN. No obstante ello, su principal acción ofensiva son las masacres, lo cual les ha dado una capacidad de control territorial que nace del terror, y que choca ciertamente con el interés que tienen por ser reconocidos como actor político. Aunque es evidente el respaldo que han tenido de miembros de la Fuerza Pública, es real que han mostrado cierto nivel de autonomía que podría conducir a acciones impredecibles en el momento en que se mantenga consistentemente la política de reprimirlos por parte del Estado. Por último, es necesario tener presente el respaldo social y político que han encontrado en diversos sectores que se sienten afectados por el accionar de la guerrilla.

A las anotaciones que hemos hecho con relación a las principales tendencias que se perciben en cada uno de los actores armados, es importante llamar la atención sobre cuatro procesos que afectan las posiciones y perspectivas de los actores armados, en especial de la guerrilla y los paramilitares, y que se han venido dando en esta última década.

1) El ser guerrero se convierte en una forma de vida (way of life): Ser militar, guerrillero o paramilitar, pero especialmente estos dos últimos, es una alternativa en un contexto de crisis económica y social. Y no sólo garantiza un ingreso para la persona y en muchos casos para la familia, sino que también implica reconocimiento social. El portar un arma otorga un poder y garantiza una inserción en la vida social, que no tienen los que están fuera de esta dinámica. Ello supone un proceso de conjunción y yuxtaposición del soldado mercenario (más claro en los ejércitos paramili-

tares) y del que usufructúa una forma de vida (más presente en los grupos guerrilleros). Ahora bien, los límites entre uno y otro son bastante difusos y pueden pasarse sin mucha dificultad; es el caso de los numerosos ejemplos de guerrilleros que han pasado al campo paramilitar, o de militares que han pasado a los paramilitares.

2) El crecimiento y consolidación de los "señores de la guerra" a nivel local y regional: la dinámica de la guerra se ha asentado en las relaciones de tipo clientelar que predominan en el campo colombiano, configurando a los actores armados como un nuevo tipo de poder regional que supedita a la población a nuevas reglas de juego, a una soberanía alternativa²². El reconocimiento social y el poder fáctico que nace del fusil se transforma en forma de acción política, que más allá del discurso ideológico, lo que manifiesta es el tejido de relaciones, favores y contrafavores, que se van articulando en una región en torno a la ganadería, la producción de madera, los cultivos de coca, el oro, el petróleo; a ello se suman los recursos que vienen de las extorsiones, los secuestros y las "cuotas voluntarias" que se pagan a uno u otro lado. Este poder económico se traduce y retroalimenta un poder de decisión político, como pudo verse en las pasadas elecciones en los avales que los distintos candidatos tuvieron que recibir de uno u otro actor, según la zona de influencia. Cualquier tipo de acción colectiva en dichas zonas debe contar con el respaldo del actor armado; es la movilización social promovida y/o apoyada por los actores armados.

3) La narcotización de los actores: es indiscutible que la presencia y crecimiento de la guerrilla, en especial las FARC, en zonas de colonización y frontera la ha vinculado a los campesinos productores de narcóticos. Lo problemático es el peso que los recursos provenientes de esta dinámica ha ido ganando en una organización cada vez más militarizada y cada vez más necesitada de dinero para poder escalar la guerra. Algo similar, aunque en contextos y relaciones bien diversas, se ha dado con los paramilitares. No en vano el peso que ha tenido en los dos últimos

años en la guerra colombiana la disputa por las zonas de producción de narcóticos. Y no es coincidencia que el Plan Colombia responda a la misma lógica: quien controle las fuentes de recursos que provienen del narcotráfico, gana la guerra.

- 4) Y la consecuencia obligada de los puntos anteriores es que la población civil se convierte en foco obligado de la confrontación. En la medida en que predomina la lógica de la guerra, una lógica meramente militar, sobre cualquier lógica social o política, los actores armados tienden a asumir de manera creciente comportamientos que van contra los mínimos humanitarios establecidos en el derecho de guerra²². La expresión clara de ello es la creciente degradación que viene viviendo el conflicto en Colombia.

Naturaleza del conflicto

Lo anterior implica cambios en la naturaleza del conflicto, o por lo menos, la introducción de tensiones e intereses muy particulares en su dinámica. Queda el interrogante de qué es lo que en últimas están defendiendo los actores armados en la actualidad. ¿En razón de qué estarían estos actores, tanto guerrilla como paramilitares, interesados en desmovilizarse? ¿Cómo afectan los cambios que han sufrido los actores armados en estos años la naturaleza del conflicto y sus posibilidades de negociación?

Considero que es necesario mantener en este punto un doble nivel de análisis. Por una parte, es necesario no perder el horizonte de las causas estructurales que se mantienen subyacentes al conflicto armado. Pero por otra parte, es necesario considerar las dinámicas que el conflicto toma y cómo esto afecta su negociabilidad al generar nuevas

motivaciones para la guerra, sin que ello signifique que dejen de estar presentes las razones de carácter estructural, que son asumidas de manera peculiar por los actores según sus condiciones, según las circunstancias y según las regiones en las que están ubicados.

Con relación a las causas de tipo estructural hay que tener presentes ante todo aquellas provenientes del tipo de apropiación del territorio y de las múltiples exclusiones sociales y económicas resultantes de ello. Hay un problema rural no resuelto, que sigue presente alimentando la dinámica de los actores armados; no en vano el peso que tiene el problema de la droga en las zonas de colonización. Pero a ello se suma un problema de exclusión urbana muy serio, especialmente en las grandes ciudades, con las masas de población que han sido desplazadas hacia éstas desde la época de la Violencia. Además es necesario tener presente la dificultad para encontrar esquemas que realmente permitan la ampliación de la participación política y la subsiguiente democratización del régimen político; la reforma constitucional de 1991 se mostró limitada a este nivel.

Con relación a las dinámicas de la guerra es necesario tener presente la manera como el conflicto está introduciendo nuevos intereses, ciertamente no reconocidos en la mayoría de los casos por los actores armados. En este sentido, en primer lugar hay que considerar cómo la configuración de los actores armados como "señores de la guerra", con todo lo que ello implica en el control de recursos, en el manejo de las relaciones de poder en las regiones y en



22 En este sentido son interesantes las reflexiones que Marcos Palacios ha venido desarrollando con relación a la militarización de la guerrilla y a la manera como ejerce su poder en las zonas que están bajo su control. Ver la ponencia presentada en el Seminario Haciendo Paz, Reflexiones y Perspectivas del Proceso de paz en Colombia, Cartagena, Marzo del 2001, que se encuentra en internet en la página web de la Revista Semana.

23 Cf. Ingrid Dettler, *The Law of War*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

la posibilidad de inserción y reconocimiento social para los combatientes, tiende a hacer a los grupos armados más resistentes de la negociación. Si estar en la guerra reporta tales beneficios, ¿qué sentido tiene salirse de ella? Esta dinámica es alimentada de manera creciente por el creciente ingreso de dineros del narcotráfico en la economía de guerra tanto de la guerrilla como de los paramilitares.

En segundo lugar, es necesario tener presente que la actual violencia se ha caracterizado por la fragmentación creciente del poder, el reparto del territorio y de la población, y la tendencia a la privatización de la guerra de manera paralela a la creciente deslegitimización del Estado y de las instituciones estatales²⁴. Ello ha implicado que en el caso colombiano estemos asistiendo a un caso significativo de atomización²⁵ y anomia²⁶ que amenazan con destruir el tejido social, el espacio público y las pautas de comportamiento social que articulan y entretejen las sociedades locales entre sí y al mismo tiempo las vinculan con la sociedad mayor. Esto hace compleja la solución del problema no sólo por las nuevas y más profundas motivaciones que tienen los actores armados para mantenerse en la guerra, sino ante todo por lo que implica cuando se piensa en el postconflicto. *"No será fácil hacer esta transición precisamente porque la violencia ha destruido las tradiciones cívicas que ahora deben ser reinventadas. En este sentido, nuestra crisis es más que una crisis política o una crisis del Estado. Es una crisis de la sociedad. La sociedad colombiana debe ser reconstruida en términos de los valores, las solidaridades y los modos de conducta que preceden a todo orden político"*²⁷.

El problema que se deriva de lo anterior está conectado con los niveles de negociabilidad que



tiene una guerra o conflicto armado en un momento dado. Entre más se avance en el proceso de privatización y degradación de la guerra que hemos mencionado, más se pierde la identidad política del proceso de negociación. Entre más se consoliden los vínculos de los actores armados con los recursos provenientes del narcotráfico, más se introduce el conflicto en un parámetro de delincuencia común y más se expone a ser evaluado y solucionado según la perspectiva de seguridad planteada por los Estados Unidos.

Entre más se conviertan los grupos guerrilleros y los paramilitares en una forma de vida, menos intereses tendrán los combatientes para adentrarse por un sendero que amenaza con quitarles los ingresos, poder y reconocimiento social con el que hoy cuentan.

¿Está maduro el conflicto para ser negociado?

Algunos investigadores de los procesos de paz han insistido en la importancia de que un conflicto esté maduro para ser negociado. "Para que la intervención de un tercero en discordia sea efectiva, se argumenta con frecuencia, el conflicto tiene que llegar a una meseta o al nivel de un "empate molesto", en el cual las partes no sienten ya que pueden usar la fuerza para ganar ventaja unilateral y llegan entonces a querer considerar otras opciones"²⁸. Como bien lo plantea Zartman, "donde ambos lados se percibieron a sí mismos en un empate doloroso para cada uno de ellos y vieron una mejor alternativa en la negociación (como en el Sudán en 1972, Mozambique, Suráfrica, Colombia, y posiblemente Angola y Sri Lanka a mediados de los 90s), ellos

negociaron un acuerdo y donde el dolor del empate era soportable o justificado (como en Angola, Afganistán y Sri Lanka, y entre los extremistas colombianos), no se negoció ningún acuerdo"²⁹.

Si esas son las condiciones para que el conflicto este maduro para ser negociado, difícilmente lo está en el caso colombiano donde los actores armados, en particular las FARC, no sienten que estén en un empate negativo o doloroso que los esté afectando de forma tal que la negociación sea mejor alternativa. De hecho, aunque tanto guerrillas como paramilitares tienen en el horizonte un eventual proceso de negociación, todos muestran con sus acciones y sus posiciones que consideran que tienen todavía fuerza que ganar en el terreno de lo militar. Si todavía pueden ganar terreno en lo militar, ¿para qué apresurar la negociación? Ciertamente la consecuencia clara de ello es que gana fuerza el terreno de la guerra, produciéndose un creciente deterioro del conflicto y de las consecuentes violaciones de los derechos humanos y del DIH de parte de todos los actores, para tratar de ganar en el terreno de la fuerza lo que no se puede ganar en la mesa de negociación. Por ello, el futuro de las negociaciones lo hacen depender, por lo menos en la actual coyuntura, de la evolución de esta correlación de

fuerzas y de las exigencias que cada actor hace en función de lo que considera son sus ventajas en el campo militar.

Ahora bien, si aceptamos la crítica que se hace al concepto de madurez del conflicto, en razón de que no explica suficientemente por qué un proceso de negociación avanza o no, y que se requiere tener presentes otras condiciones que determinan dicha dinámica, entonces se plantea la necesidad de mirar el conflicto colombiano y los procesos de paz que desde hace veinte años lo acompañan desde otro horizonte de manera que podamos entender mejor algunas de las dinámicas que podrían llevar a encontrar una adecuada salida negociada del conflicto.



PROCESOS DE PAZ: DISTINTOS MODELOS DE NEGOCIACION³⁰

Colombia lleva veinte años de procesos de paz desde que el Presidente Betancur impulsó los diálogos y acuerdos de tregua con los distintos grupos guerrilleros. En aras de entender mejor lo que ha

- 24 Gonzalo Sánchez, "Introduction: Problem of Violence, Prospects for Peace", in Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda and Gonzalo Sánchez (editors), *Violence in Colombia 1990-2000 - Waging War and Negotiating Peace*, Wilmington: SR Books, 2001, pp. 20ss.
- 25 "Caso extremo de disolución y fragmentación del tejido social, de la estructura, del espacio público", en Johan Galtung y Carl G. Jacobsen, *Searching for Peace - The road to TRANSCEND*, London/Sterling, Virginia: Pluto Press, 2000, p. 185.
- 26 "Caso extremo de disolución de las normas y valores sociales, de la cultura, del espacio social de comportamiento", en *Ibid.*, p. 185. En la misma perspectiva planteada por Galtung y Jacobsen se encuentran autores como Gonzalo Sánchez al que hemos hecho referencia.
- 27 *Op.Cit.*, p. 14.
- 28 Fen Osler Hampson, *Nurturing Peace - Why Peace Settlements succeed or fail*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1996, p. 14.
- 29 I. William Zartman (Editor), *Evasive Peace - Negotiating and End to Civil Wars*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995, p. 334.
- 30 Para este análisis de los distintos modelos de negociación me baso en trabajos anteriores que he realizado sobre el tema: (a) *De la Uribe a Tlaxcala - Procesos de Paz*, Santafé de Bogotá: CINEP, 1992; (b) «Negociaciones Gobierno/Guerrilla - Fuerza a la paz» (escrito con Carlos Franco), en *Cien Días*, No.28, Vol.7, Enero-Abril de 1995; (c) «La paloma de la paz no voló», en *Cien Días*, No.30, Vol. 7, Agosto-October de 1995; (d) «Política de negociación con la guerrilla: cambios de la administración Gaviria a la administración Samper», en *Controversia*, No.167, Octubre/Noviembre 1995; (e) «El problema de la paz en Colombia - No es asunto de palomas», en *Cien Días*, No.38, Vol. 9, Julio-Septiembre de 1997; (f) «Tiempo nublado, terreno despejado», en *Cien Días*, No.42, Vol.10, Septiembre-Diciembre de 1998 (g) «El dilema de la paz», en *Cien Días*, No.43, Vol. 11, Enero-Marzo de 1999; (h) «Politizar la paz y reconocerse en la violencia» (escrito con Ingrid Bolívar), en *Cien Días*, No.44, Vol. 10, Abril-Julio de 1999; (i) «Las negociaciones de Paz - Mas allá de la coyuntura», en *Cien Días*, No.46, Vol. 12, Enero-Abril del 2000; (j) «Veinte años de procesos de paz en Colombia - Búsqueda de lecciones para el presente», en *L'Ordinaire Latino Americain*, No.179, Enero-Marzo 2000, IPEALT/Université de Toulouse - Le Mirail, pp. 5-23; (k) «Los dilemas de los actores de la guerra», en *Cien Días*, No.47, Vol.12, Septiembre-Noviembre del 2000.

Cuadro No.2
MODELOS DE NEGOCIACION³¹

COMPONENTES DEL MODELO DE NEGOCIACIÓN		CARACTERÍSTICAS O VARIABLES DE CADA COMPONENTE
1) ¿Dónde se negocia?		- Dentro o fuera del país; zonas especiales y aéreas de seguridad
2) Pre-requisitos iniciales		- Con cese al fuego ó en medio del conflicto
3) Tipo de Negociación	3.1. Tipo de negociación	- Secuencial o simultánea- Secreta o pública- Bilateral o multilateral- Con o sin cronograma y plazos
	3.2. Tipo de agenda	- Abierta o limitada -> Sustantiva o limitada- Contenido de corto, mediano o largo plazo
	3.3. Liderazgo en la negociación	- Papel del gobierno (background y horizonte de la negociación)- Posición y participación de los militares- Proyección de la guerrilla
	3.4. Tipo de acuerdo y de verificación	- Tregua, desmovilización, reformas constitucionales- Con o sin verificación, y si es nacional o internacional, singular o plural
4) Tercera parte en el proceso	4.1. Tipo de mediación y/o facilitación	- Con o sin facilitador, y su carácter (testigo, buenos oficios, mediador)- Singular o plural
	4.2. Participación social en el proceso	Tipo de organización y participación de la sociedad civil en el proceso de negociaciónExistencia o no de consensos sociales y políticos
5) Resultados de la negociación		- Se limita a una reincorporación de los guerrilleros- Hay rehabilitación de zonas de influjo de los actores armados y programas de desarrollo- Se articula un nuevo pacto político y social que implica una ampliación de la democracia

pasado en estos veinte años y de proyectar positivamente los esfuerzos que se hagan en el futuro, es importante analizar los distintos modelos de negociación que se han utilizado y los resultados que dichos modelos han producido. Vamos a hacer, por tanto, un rápido recorrido por los hechos más significativos de los procesos de paz en los últimos veinte años, resaltando los elementos que definen cada una de las propuestas de paz que desarrollaron en cada gobierno.

El análisis comparado de distintos procesos de negociación permite establecer algunas características básicas que sirven de parámetro para constatar y evaluar los cambios que se presentan en los modelos de negociación utilizados por cada administración presidencial (ver cuadro No.2). Se tienen en cuenta cuatro grandes aspectos: dónde se negocia, con qué prerrequisitos se hace, qué tipo de negociación se desarrolla y cuál es la participación de terceras partes en la misma. A lo largo de las páginas que siguen vamos a analizar de qué manera se encuentran estos componentes en las distintas apuestas de negociación que se hicieron en Colombia a partir de 1982, con lo cual podremos hacer una caracterización general del modelo utilizado por cada gobierno.

ADMINISTRACIÓN BETANCUR (1982-1986): Una negociación pionera pero desinstitucionalizada, sin directrices claras ni respaldo social y político.

De hecho, la presidencia de Belisario Betancur implicó un viraje en el manejo del orden público.

La bandera de la paz que había estado en manos de la guerrilla en la administración del Presidente Turbay Ayala, con su Estatuto de Seguridad, y pasa ahora a manos del Presidente. Ante el fracaso de una solución militar al problema de la violencia, Betancur va a abogar por una solución política, que implica la apertura democrática y el diálogo con la guerrilla. Sin embargo no hay propiamente un modelo de negociación ni unas metas claras de lo que se puede alcanzar con este proceso. Tampoco contaba el Presidente con las condiciones y el respaldo político para hacerlo.

El núcleo de la propuesta de Belisario Betancur es promover un "diálogo nacional" con la participación de las más diversas fuerzas políticas, tramitar en el Congreso una ley de amnistía generosa y crear una amplia comisión de paz, que será la encargada de adelantar los diálogos y negociaciones que se llevaron a cabo con la guerrilla. Aunque esta política de paz tenía la ventaja de involucrar a muy distintos sectores de la sociedad civil en la amplia Comisión de Paz (40 miembros)³², implicaba en su desarrollo una serie de desventajas:

- a) Ante todo la gran desventaja de diluir el interlocutor oficial; nunca fue claro hasta dónde llegaba el compromiso del gobierno con lo que los comisionados negociaban. Los mismos objetivos de la negociación no eran del todo transparentes, con una direccionalidad y objetivos definidos. A esto se sumó que la situación fiscal limitó la puesta en marcha del Plan Nacional de Rehabilitación -PNR- como una forma de atacar las «causas objetivas» de la violencia reconocidas por el Presidente.

31 Este cuadro es resultado del propio análisis comparado del autor. En dicho análisis comparado ayudaron reflexiones y análisis encontrados en: a) Marc Chernick, "Negotiating Peace amid Multiple Forms of Violence: The Propacted Search for a Settlement to the Armed Conflicts in Colombia", in Cynthia J. Arnson (Ed.), *Comparative Peace Processes in Latin America*, Washington/Stanford: Woodrow Wilson Center Press/Stanford University Press, 1.999; b) John Darby and Roger Mac Ginty (Ed.), *The Management of Peace Processes*, London and New York: Macmillan Press/St.Martin's Press, 2.000, en especial la introducción y la conclusión; c) Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, and Pamela Aall, "Multiparty Mediation and the Conflict Cycle", in *Herding cats - Multiparty Mediation in a Complex World*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1.999; d) Gonzalo Sánchez, Op.Cit., p. 29.

32 "De ella hacían parte trece exministros de Estado, seis sindicalistas, dos dirigentes empresariales, dos obispos, dos generales retirados, cinco prestigiosos profesionales, tres parlamentarios, una periodista y un líder campesino", en Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, *Actores en Conflicto por la Paz - El Proceso de Paz durante el Gobierno de Belisario Betancur 1.982-1.986*, Santafé de Bogotá: CINEP/Siglo XXI editores, s.f., pp. 77/78. Lo más positivo de esta Comisión era, pues, esta pluralidad de su composición (incluía a sectores hasta ahora excluidos) y el clima de controversia civilizada que se vivió en ella.

- b) El tipo de nombramiento de los miembros de la Comisión de Paz no garantizaba que éstos presentaran a los distintos sectores de la sociedad civil, en especial a aquellos con un real peso político, dificultando la creación de un consenso que fuera respaldado socialmente. A esto se sumaba el desconocimiento y falta de experiencia que tenían la mayoría de sus miembros en lo referente a un proceso de negociación³³.
- c) El tipo de funciones que se le asignaron a la Comisión (más de las que realmente podía cumplir) y los limitados medios para ello. No era viable negociar sin el compromiso real del gobierno en aquello que se podía llegar a concertar con los alzados en armas y sin contar con el respaldo mínimo de sectores que se veían afectados por la misma negociación. De ahí, la insalida a la que se abocó a las gestiones de la Comisión y a las gestiones de paz en general.

El proceso de diálogo con los grupos guerrilleros se realizó en distintas partes del territorio nacional, entre los cuales sobresale Casa Verde, sede del Secretariado de las FARC. El horizonte de estos diálogos se agotó en lo que debía ser una de sus condiciones iniciales: acordar una tregua para generar condiciones que permitieran seguir adelante. El efímero resultado que produjo el proceso de paz iniciado en 1982 fue los acuerdos de tregua firmados en el año 1984 entre el gobierno y el M-19, las FARC, el EPL, el ADO y algunos sectores del ELN. Dichos acuerdos de tregua se rompen en menos de un año, con excepción de las FARC.

Aunque el presidente Betancur tiene en su haber el abrir la brecha hacia la búsqueda de una solución negociada del conflicto con la guerrilla, también suscitó, por la forma de realizarlo, que distintas instancias de poder, tanto nacionales como regionales y locales, que se sentían afectadas por esa política, hicieran oposición explícita al Presidente e incrementaran la tendencia a buscar por cuenta propia la defensa de sus intereses. De hecho, el conflicto armado se agudizó a lo largo de su mandato. El Presidente no contó con el respaldo del establecimiento. Los

militares, en cabeza del Ministro de Defensa, se opusieron a ella y la torpedearon; ni el partido Conservador del Presidente, ni el partido Liberal se sentían identificados con la estrategia presidencial y por ello no brindaron el respaldo político necesario. Los grandes gremios darán al Presidente un "golpe de opinión", dado su rechazo a los acuerdos logrados. Por otra parte, los sectores vinculados al agro consideraron que se los dejaba desguarnecidos frente a una guerrilla que aumentaba su radio de acción. No en vano el respaldo que ellos van a brindar a los paramilitares, que en este período crecerán vertiginosamente, con el apoyo de los militares.

Tampoco la guerrilla creía estratégicamente en la propuesta de paz oficial; le era conveniente tácticamente, y a eso "jugó" la insurgencia. Con excepción del ELN, que rechazó cualquier posibilidad de negociación, las organizaciones guerrilleras importantes (FARC, M-19, EPL) firmaron los acuerdos de tregua con el gobierno. La intención de los grupos guerrilleros con estos acuerdos fue doble. Apostaban a la paz, en la medida que les ofrecía un espacio político que les permitía en alguna medida salir del marginamiento político real en que estaban y fortalecer la legitimidad de su proyecto. Pero seguían creyendo en la guerra, y aprovecharon las condiciones de la tregua para ampliar el número de miembros y de frentes y proyectar así más claramente su ideal de poder pasar a una guerra de posiciones. Algunos estimativos consideran que el número de frentes guerrilleros y de hombres en armas creció en más del 200% en este período³⁴.

La frágil voluntad de paz de la guerrilla pronto se vio quebrada por la presión militar y por el rechazo de los sectores empresariales, comerciales y políticos a los campamentos que impulsaron en los barrios populares de varias ciudades. Sólo las FARC, habituada al principio de la combinación de las formas de lucha pudo mantenerse en esta tensión entre un trabajo político legal y un esfuerzo de consolidar un poderío militar, como lo habían definido en el plan militar de 8 años (1983) y que los debía llevar a la estructuración de un ejército revolucionario y la creación de un gobierno provisional. La

Unión Patriótica y Casa Verde son los símbolos de esta doble vía. La doble toma del Palacio de Justicia, en noviembre de 1.985, representa el final real y simbólico de los esfuerzos de paz de Betancur, y puso de manifiesto no sólo el error de cálculo político del M-19, sino el peso que las soluciones por la fuerza seguían teniendo para los distintos grupos guerrilleros y para las Fuerzas Armadas.

**ADMINISTRACIÓN BARCO (1986-1990):
Un modelo de negociación con agenda limitada, en un contexto de superioridad militar y con una clara dirección del Estado.**

La administración Barco va a introducir modificaciones a la política de paz que hereda de su antecesor, la mayoría derivadas de su carácter tecnocrático. De ello vienen sus logros pero también sus limitaciones; de hecho, es en este gobierno que surge el único modelo de negociación que logró alcanzar en estos veinte años como resultado unos acuerdos de paz.

El proceso de paz se institucionaliza y se centraliza, con lo cual queda claro el liderazgo y dirección de los mismos por parte del Estado y, en concreto, de la Presidencia de la República. Se crea la Consejería de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, bajo cuya dirección estuvo el manejo de la política de paz. Por otro lado, se clarifican los objetivos de las negociaciones, pero esto mismo va a significar que se le establecen unos límites claros.

Se pueden distinguir dos períodos en el manejo de la paz por la administración Barco. Durante los dos primeros años, el énfasis se va a poner en atacar a través del PNR las causas objetivas de la violencia guerrillera; se busca implementar una es-

trategia de integración de las zonas más pobres y marginadas del territorio nacional, puntos principales de la presencia guerrillera. Con ello se pretendió quitar respaldo social a la guerrilla. Al mismo tiempo, se busca disminuirle protagonismo político a los alzados en armas, en especial a las FARC, limitando al máximo la tribuna que se les ofrecía a través de las negociaciones y de la tregua, que formalmente se mantiene a pesar de su incumplimiento por ambas partes.

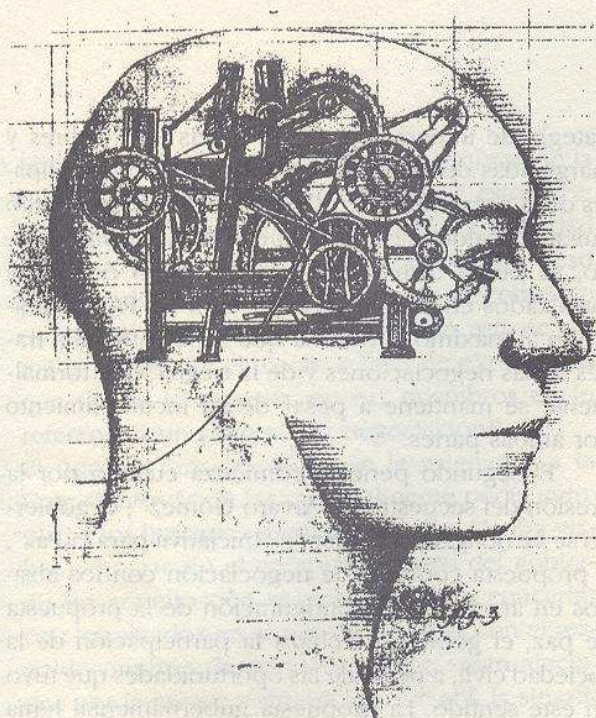
El segundo período comienza cuando por la presión del secuestro de Alvaro Gómez³⁵, el gobierno se ve obligado a lanzar su "Iniciativa para la Paz", o propuesta concreta de negociación con los alzados en armas. En la configuración de la propuesta de paz, el gobierno rechaza la participación de la sociedad civil, a pesar de las oportunidades que tuvo en este sentido. La propuesta gubernamental tenía como objetivo claro la desmovilización de los grupos alzados en armas a cambio de su inserción en la dinámica política legal. Se exigía una clara disposición de los grupos guerrilleros a negociar, lo cual significaba en la práctica una tregua unilateral por parte de éstos.

Fue de gran importancia la decisión política del M-19 de acogerse a la iniciativa de paz del gobierno; sin ella, las negociaciones no se hubieran iniciado. De hecho, la propuesta gubernamental, que era inicialmente un itinerario de desmovilización, fue ampliada desde el primer encuentro que se tuvo con el M-19 en las montañas del Departamento del Tolima, de forma tal que se introdujo el tema político en la mesa de negociación. La decisión fue dar el salto a la lucha democrática dejando de lado la lucha armada. En este sentido, hicieron correlativa paz y democracia. El interés del

33 Hay que tener presente que en ese momento el desarrollo que había en el país con relación al área de resolución de conflictos, paz y negociación era casi nulo. No existía un conocimiento ni una experiencia acumulada que facilitaran el diseño e implementación de alternativas a este nivel. Tampoco se buscó la asesoría internacional que pudiera suplir dicho vacío.

34 Según cifras de Camilo Echandía disponibles en la página web de la Fundación Ideas para la Paz: www.ideaspaz.org.

35 A esta presión se suma la generada por el incremento de la violencia del narcotráfico, que de hecho abocó al gobierno a hacer frente a dos guerras. Por ello mismo, la necesidad de negociar con alguno de los dos frentes de conflicto armado en el país en ese momento.



grupo comandado por Carlos Pizarro fue negociar su re inserción, en especial de su dirigencia, en un espacio político nacional; a ello se sumaban algunas garantías mínimas de seguridad, apoyo social y económico para la fuerza desmovilizada y medidas de beneficio jurídico para quienes la necesitaran. Ante el fracaso del Acuerdo Político³⁶, por el hundimiento de la reforma constitucional en el Congreso al cual estaba atado este acuerdo, el gobierno se vio obligado a dar todo el respaldo posible para que el M-19 pudiera entrar en la arena política. De nuevo, la decisión política en favor de la paz la tuvo el M-19, quienes a pesar del incumplimiento del acuerdo se desmovilizaron.

Por otra parte, el respeto de los militares a las negociaciones hizo posible que estas pudieran culminar. Las Fuerzas Armadas aceptaron este modelo de paz, que implicaba agrupar al grupo guerrillero en un campamento claramente delimitado mientras se daba la negociación (Santo Domingo en el Cauca para el caso del M-19); el Gobierno asumía el sostenimiento de los guerrilleros durante ese tiempo. Los militares consideraron que la propuesta oficial hacía un claro reconocimiento de su papel y de manera implícita consideraba la fuer-

za pública como una forma de presión a la guerrilla hacia la desmovilización.

El viraje de la política de paz implicó ganancia en el compromiso gubernamental frente a la paz, pero una clara marginación de la sociedad civil en el proceso mismo, por lo menos en lo que tiene que ver con su participación en la dinámica de las negociaciones. La "Iniciativa para la Paz", en la cual se plasmó su propuesta de negociación, excluía cualquier tipo de participación de la sociedad civil o de una tercera parte, ya fuera esta nacional o internacional. Se centralizaba toda la gestión en la Presidencia de la República, aún excluyendo al Congreso del proceso. El peso de la participación social lo ponía el gobierno en la negociación de la protesta social y en los mecanismos de participación en el Plan Nacional de Rehabilitación - PNR.

No obstante las resistencias de la administración Barco, se lograron articular dos dinámicas de participación, una previa a las negociaciones con el M-19 y otra en las negociaciones mismas. Con relación a las acciones previas, se adelantaron una serie de presiones en favor de una solución negociada, como pueden verse en las gestiones "paralelas" tanto de la Comisión de Notables como las gestiones más personales de Alvaro Leyva. A esto se suma un hecho puntual como fue la Cumbre de Usaquén (29 de julio de 1988) y la Comisión de Convivencia que nació de su seno; es innegable la presión que ello ejerció en el lanzamiento de la Iniciativa de Paz por parte del gobierno.

La participación en las negociaciones mismas se dio por medio del mecanismo de las Mesas de Análisis y Concertación que logró negociar el M-19, en las que participaban miembros de los distintos partidos políticos (aunque algunos posteriormente se retiraron), y cuya tarea fue buscar consensos en torno a diversos puntos (ante todo de política económica y social) que fueron insumos para el Pacto Político que el gobierno firmó con el M-19 el 2 de noviembre de 1989. Sin embargo, el fracaso del acuerdo, por el hundimiento de la reforma constitucional a la que estaba atado, hizo que los consensos alcanzados se quedaran únicamente en el papel.

La sociedad civil se hunde en la polarización política en medio de esta dinámica de negociación. Por una parte, es indiscutible el esfuerzo por configurar un proyecto de extrema derecha que permita hacer frente a lo que algunos sectores consideraban como el «peligro izquierdista». La guerra sucia es una expresión de ello. 1988 es el año tope en lo que se refiere a los asesinatos políticos, en general, y a las masacres, en particular. Por otra parte, los gremios de la producción todavía se debaten en si se responsabilizan o no de la crítica situación que vive el país. Pero, por otro lado y frente a esta actitud, también va creciendo una necesidad amplia y sentida por la paz, sentimiento de carácter nacional que toma diversas expresiones políticas y aún electorales. El respaldo al M-19 luego de su desmovilización no es gratuito.

ADMINISTRACIÓN GAVIRIA (1990-1994): Continuidad del modelo Barco en conexión con las reformas constitucionales y el desarrollo de una guerra integral con los grupos más grandes.

El modelo de negociación con el M-19 es el modelo que, con ligeras modificaciones, fue asumido por la administración Gaviria para las negociaciones con el EPL, el PRT y el Quintín Lame que heredó de su antecesor. Se les exige a los grupos guerrilleros muestras unilaterales de su deseo de negociar (tregua unilateral), concentrarse en campamentos claramente definidos y controlados por las Fuerzas Armadas, realizar una negociación con agenda acotada y liderada claramente por el Gobierno, negociar por separado con cada grupo guerrillero y una participación de terceras partes meramente simbólica.

Ciertamente el presidente Gaviria utilizó la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente como un elemento de presión sobre la negociación con estos grupos. La única variación significativa con relación al M-19, estribó en la exigencia de estos grupos por encontrar soluciones al problema de la violencia y por comprometer al gobierno en programas de desarrollo regional para implementar en sus zonas de influencia. El EPL y el PRT pusieron un mayor énfasis en los programas de desarrollo regional y en los puntos relacionados con la defensa de los derechos humanos, manifestación de un mayor arraigo a nivel regional; aunque negocian su reinsertión en un espacio político, esta la supeditan a la dinámica puesta en marcha por el M-19. El Quintín Lame da menos importancia al constituirse en partido político y sobre todo negocia garantías para las comunidades indígenas del Cauca, en razón de su mismo origen y zona de influencia.

Ya finalizadas estas negociaciones y realizada la reforma de la Constitución Nacional (1991), la administración Gaviria, en su deseo de ampliar las negociaciones con todos los grupos guerrilleros, y de esta manera ofrecer un contexto más propicio a la política de apertura económica, introduce cambios en la política de paz, que se concretan en varios puntos:

- a) Se flexibiliza el esquema de negociación, en la medida que no se exige cese al fuego para negociar, se acepta una veeduría internacional y negociar con toda la Coordinadora, aún en el extranjero, y se introduce la discusión sobre el derecho internacional humanitario (protocolos de Ginebra);
- b) se formula una estrategia integral contra la violencia que quiere articular la forma de hacerle frente en sus diferentes manifestaciones, reco-

36. Este Acuerdo Político cubría una serie de políticas y proyectos de carácter social y económico (a nivel de planeación participativa, ingresos, salarios, aspectos laborales, vivienda, salud, seguridad alimentaria, producción campesina y comercialización). Al fracasar la reforma constitucional que le daba piso legal a este Acuerdo, la desmovilización del M-19 quedó prácticamente reducida a la posibilidad de participar en la arena política.

- giendo lo positivo de las estrategias adelantadas hasta el momento;
- c) el gobierno toma la iniciativa en el manejo del orden público, una de cuyas manifestaciones es el nombramiento de un civil en el ministerio de Defensa, y en los esfuerzos por controlar la participación de las Fuerzas Armadas en la violencia política y en las violaciones de derechos humanos;
- d) se muestra disposición a negociar una fórmula que permita control de territorios por los grupos desmovilizados, para facilitar su reinserción.

La flexibilización del esquema de negociación se pone a prueba en Caracas. No hay que olvidar que dicha ronda de negociaciones se dieron gracias a la presión que ejerció la guerrilla con la toma de la Embajada de Venezuela, el 30 de abril de 1991, que a su vez da pie al encuentro en Cravo Norte en el Departamento de Arauca, entre el 15 y 17 de mayo, donde se acuerdan las negociaciones en Caracas a partir del 1 de junio.

Las negociaciones se van a dar en medio del enfrentamiento armado, y esto hace que el forcejeo se dé en dos campos: en la mesa de negociación y en el enfrentamiento armado. En las dos rondas de negociaciones en Caracas logran acuerdos en algunos puntos: agenda, formas regional y nacional de verificación del cese al fuego y veeduría internacional del proceso. Estos avances poco significan con relación al punto central de discrepancia: las condiciones de cese al fuego, detrás de las cuales se esconden realmente las condiciones para que la guerrilla se transforme en un aparato político legal y sin recurso a la violencia, entre las cuales están algunas reformas sociales y políticas pospuestas por muchos años. Sobre ese punto existió una distancia grande entre las partes, cuya raíz estaba en la evaluación que cada parte hacía de sus condiciones y de la correlación de fuerzas, y por tanto de las exigencias que se planteaban para ello. En otras palabras, no basta una mayor flexibilidad en el esquema de negociación; se requieren otras condiciones para que la negociación sea viable, tal y como lo indica la experiencia de El Salvador.

El epílogo de la aplicación de este modelo de negociación tuvo un lánguido final en los últimos dos años de la administración Gaviria. Cuatro aspectos ponen de presente esto:

- En primer lugar, la declaratoria de guerra integral por parte de las Fuerzas Armadas, encabezadas por el Ministro de Defensa civil, Rafael Pardo, que tuvo la osadía de decir que se acabaría con la guerrilla en año y medio. Esto se refleja en el aumento del gasto militar y en el aumento de las brigadas móviles en distintos sitios del territorio nacional. Los resultados fueron bastante pobres, dejando de hecho una guerrilla con mayor fortaleza militar.
- En segundo lugar, la clientelización del PNR le quitó a este programa oficial el peso y dinamismo que tuvo durante la administración Barco, desvertebrando en la práctica uno de los pilares de la estrategia de paz inicialmente formulada, en la cual era instrumento privilegiado para fortalecer la presencia del Estado en las zonas donde ésta era más frágil y como medio para hacer frente a las causas objetivas de la violencia.
- En tercer lugar, las fallas en el proceso de reinserción pactado con los grupos desmovilizados hizo no sólo que el proceso se revierta en algunos casos particulares, sino que se generara un interrogante por parte de los grupos todavía activos hacia las bondades de la desmovilización. ¿Vale la pena desmovilizarse en esas condiciones?
- En cuarto lugar, a lo anterior se suma el descalabro político de la Alianza Democrática M-19, lo cual plantea un serio interrogante sobre la viabilidad de una opción política distinta a los partidos tradicionales.

Mientras se hacía la guerra con las FARC y el ELN, el esquema de negociación formulado por la administración Barco se vuelve a utilizar con la Corriente de Renovación Socialista, con el Frente Manuel Garnica y las Milicias Urbanas en Medellín, sin que se introdujera ninguna novedad en el mismo. Las condiciones para iniciar las negociaciones fueron tanto o más exigentes que en los casos anteriores, las dificultades durante el proce-

so no fueron menos serias, en especial por el asesinato de los dirigentes de la CRS en Blanquicet, y los puntos negociados fueron exactamente los mismos que habían sido definidos en las anteriores negociaciones. Como única novedad en este sentido, y como ya lo habíamos mencionado, habría que tener presente el punto negociado con las milicias populares en Medellín, de crear

cooperativas de seguridad en las zonas de influjo de éstas en la zona Nororiental a las cuales se vincularían una parte de los milicianos desmovilizados; sin embargo, la evaluación que se hace de esta experiencia no es positiva.

En lo que se refiere a la participación de la sociedad civil en el proceso, durante la administración Gaviria se mantienen las mismas limitaciones del modelo de negociación formulado en la anterior administración. De hecho, para el gobierno el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente parecía suplir las necesidades de participación social que se planteaban a nivel de los procesos de negociación. El gobierno no contempló mecanismos que incentivaran una mayor vinculación de la sociedad a la dinámica de las negociaciones. Como bien lo plantea Enrique Flórez, uno de los negociadores de la guerrilla en ese momento: "Para los casos del EPL, PRT, el Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista y las Milicias de Medellín [...] se realizaron eventos y diálogos de tipo regional, limitados a foros amplios que creaban condiciones favorables a la distensión, a la expresión de necesidades



locales y de planteamientos de las fuerzas ahora desmovilizadas. Sin embargo, esta dinámica tendía a agotarse rápidamente, ante la imposibilidad que tales foros se convirtieran en escenarios de negociación con los factores de poder regional, ante la dificultad para resolver las múltiples demandas sociales y ante la precariedad del desarrollo de los procesos de descentralización".

A lo anterior se suman algunas gestiones de grupos de la sociedad civil a favor de la paz y las negociaciones, entre los que se destacan la Comisión de Notables y la tutoría moral y/o mediación que desempeñó la Iglesia en algunos de los procesos. Por otra parte, y al igual que con el M-19, jugaron un papel importante las visitas e intercambios con diversas organizaciones sociales, políticas y sindicales en los campamentos donde estaban concentrados los grupos que negociaban. Finalmente, surgen el Comité de Búsqueda de la Paz y la Red de Iniciativas por la Paz y contra la guerra, como formas concretas de apoyar la dinámica de paz, manifestando un especial interés en el punto de las negociaciones.

ADMINISTRACIÓN SAMPER (1994-1998): Un "modelo que no fue" en razón de la crisis política suscitada por el Proceso 8.000.

Este gobierno trató fallidamente de construir en el primer año de su administración un nuevo

37. Enrique Flórez, "Colombia: Un país sin conciencia sobre los beneficios de la paz - La segunda ola de los procesos de negociación", en *De la Guerra a la Paz - Experiencias Latinoamericanas* (Memorias del Seminario Internacional sobre Negociación de Conflictos Armados, Villa de Leyva, Octubre de 1994), Santafé de Bogotá: CINEP/ El Colombiano/ Fundación Social/ Programa por la Paz, p. 187.

modelo de negociación con la guerrilla, buscando ir más allá de lo alcanzado por las administraciones anteriores. Sin embargo, todos los esfuerzos realizados en este primer año se hundieron bajo el peso de la crisis política que produjo el proceso 8.000³⁸. En el discurso de posesión del presidente Samper³⁹ se plantean los lineamientos generales de lo que sería su política de paz. La propuesta que hace con relación a la paz implica una serie de políticas sectoriales tendientes a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza, el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el mejoramiento de los sistemas de administración de justicia, la convocatoria a la sociedad civil a cooperar en la construcción de la paz, y un esquema de negociación con los alzados en armas que el gobierno llamó "diálogo útil".

El primer y único Alto Comisionado de Paz nombrado fue Carlos Holmes Trujillo, quien inicia una «etapa exploratoria» para ver las condiciones existentes con relación a la paz. Los esfuerzos del Alto Comisionado y sus asesores estuvieron orientados en dos direcciones. Por una parte, a escuchar las voces de los diversos sectores de la sociedad civil y de los partidos políticos con relación a la paz. Por otra parte, las gestiones del Gobierno se orientan a definir las condiciones y posibilidades de una eventual negociación con los grupos alzados en armas. Son múltiples las cartas y comunicados que se producen entre los movimientos guerrilleros y el gobierno nacional. La conclusión que saca la administración Samper de esta etapa exploratoria es "la necesidad de abrirle paso a conceptos que permitan apostarle a la paz con una nueva visión, acudiendo a principios aceptados universalmente en materia humanitaria. Es mi criterio que los esquemas útiles de ayer ya no lo son hoy, y los que se ensayaron sin éxito deben superarse"⁴⁰. Lo anterior en una clara alusión al interés de articular un modelo distinto al utilizado por las anteriores administraciones, en particular del "modelo Barco"; lo grave es que no es claro que exista realmente un modelo alternativo que funcione mejor y tampoco se tiene la fortaleza política para hacerlo andar.

Los elementos básicos del "nuevo" modelo se explicitan en Popayán por parte del Presidente de la República, quien considera que es pertinente adelantar negociaciones en medio de las hostilidades, con discreción (que no quiere decir secreto), preferiblemente en el extranjero y en lo posible una negociación global con todos los grupos guerrilleros⁴¹. Es así como a partir del 17 de noviembre de 1994, el Gobierno considera que se comienza una etapa preparatoria de una eventual negociación. El objetivo de dicha etapa era edificar, en forma conjunta, directa y reservada, las bases para una negociación; es decir, definir objetivos, participación de la sociedad civil, manejo de la información, la agenda y los demás aspectos.

Esta segunda etapa estuvo jalonada por los esfuerzos por definir las condiciones para iniciar negociaciones con los distintos grupos guerrilleros. La dinámica de acercamiento no se facilitó por el tipo de comunicaciones que se utilizaron y por el contexto mismo en el cual se dio. Por un lado, la relación crítica con los Estados Unidos y los procesos que adelantaba la Fiscalía contra el narcotráfico generaron una coyuntura de crisis política y baja de credibilidad en la capacidad del Gobierno, contexto que favoreció una dilatación de los acercamientos por parte de la guerrilla; de hecho, ésta no mostró la voluntad de negociar que se puso de manifiesto en procesos anteriores que culminaron con la desmovilización de guerrilleros. Por otro lado, el nivel de confrontación armada se incrementó enraizando el ambiente favorable a la negociación.

Los avances alcanzados en esta etapa en función de iniciar una negociación (disposición inicial del gobierno a despejar el municipio de la Uribe, de iniciar negociaciones con el ELN y el EPL en torno al derecho internacional humanitario y adelantar negociaciones con el grupo Batemán Cayón a partir de una agenda previa)⁴², se hundieron con la crisis política y con ellos todo intento por avanzar en un proceso de paz durante la administración Samper. En ese sentido, es pertinente decir que las dificultades procedimentales se vieron ahondadas y, en gran medida, distorsionadas

por las dificultades políticas, que obligaron al gobierno a virar a la derecha y transformar su política de paz en política de guerra.

En otras palabras, la manera como evolucionó la crisis de legitimidad en 1995, le dejó al presidente Samper pocas posibilidades de maniobra frente a los sectores proclives a una salida militar al conflicto armado que vive el país, tanto al interior del gobierno como en la sociedad y en los mismos grupos guerrilleros. El mejor ejemplo de ello fue la oposición del Comandante del Ejército al despeje de la Uribe para posibilitar los diálogos con las FARC. Un presidente débil políticamente, como estaba Samper, era incapaz de imponer a los militares ningún tipo de condiciones y tampoco avanzar en un acuerdo con una guerrilla convencida que no tiene sentido negociar con un "narco" gobierno. La renuncia del Alto Comisionado sella el final de este intento por configurar una política de paz distinta.

La administración Samper pierde toda iniciativa posible en el campo de la paz. La iniciativa la tendrá la guerrilla, en concreto las FARC, quienes obligan al gobierno a una negociación humanitaria para la entrega de los 70 soldados que habían



sido retenidos en dos tomas, una de ellas las Delicias. El 23 de junio de 1997, luego de la entrega de los soldados y con base en la propuesta hecha por las FARC en dicho acto, el Presidente anunció la conformación de una comisión para definir los térmi-

nos y las condiciones dentro de los cuales se podría comenzar una negociación de paz con la guerrilla. El informe presentado el 9 de septiembre de ese año deja mucho que desear, y de hecho lo que queda en primer plano son los enfrentamientos del Ejército con las FARC en los Llanos del Yarí. No obstante ello es necesario rescatar que se consolidan en la posición del gobierno elementos que amplían los esquemas de negociación anteriores (diálogos en medio del conflicto, participación internacional en la solución, necesidad de una política de paz de Estado, amplia participación de la sociedad civil); a ello se suma el reconocimiento de la necesidad de encontrar un espacio de solución para los grupos paramilitares.

A pesar del intento fallido que significaron los esfuerzos de paz del Presidente Samper, es importante resaltar el peso que dio a la sociedad civil como parte de los procesos de paz⁴³. Esto se mani-

38 Proceso judicial para investigar el ingreso de recursos del narcotráfico en las campañas políticas y en concreto en la campaña electoral que llevó a la elección de Ernesto Samper como Presidente de la República.

39 Ernesto Samper Pizano, "Es el tiempo de la gente" - Discurso de Posesión del Presidente de la República, en *El Tiempo*, 08.08.94, p. 8A.

40 Carlos Holmes Trujillo, "Primer informe sobre el Estado del Proceso de Paz", Popayán, Noviembre 17 de 1994, p. 10.

41 Ernesto Samper Pizano, Presidente de la República, "Avancemos en la Paz", Discurso en Popayán en el acto de presentación del Primer Informe sobre el Estado de la Paz, p.2.

42 Ernesto Samper P., Discurso en Bucaramanga con ocasión de la presentación del Segundo Informe de Paz, mayo 18 de 1995, p. 4.

43 No obstante explicitar que la negociación de la paz es una responsabilidad exclusiva del gobierno, consideró el Presidente que era necesaria una amplia convocatoria "para asegurar que la sociedad civil sea socia obligada del proceso de reencuentro entre todos los colombianos": Ernesto Samper, "Avancemos en la Paz", Discurso en Popayán en el acto de presentación del Primer Informe sobre el Estado de la Paz, noviembre 17 de 1994, p. 2. También es importante lo que aparece en este aspecto en: José Noé Ríos y Daniel García-Peña, "Construir la Paz de Mañana - Una estrategia de reconciliación" (Informe de la Comisión Exploratoria de Paz), Santafé de Bogotá, Septiembre 9 de 1997.

festó en varios puntos: (a) Las múltiples consultas y reuniones que desde la Oficina del Alto Comisionado se ha promovido con los más diversos sectores de la sociedad. A esto se suma la promoción de diversos Foros regionales en asocio con las Comisiones de Paz del Congreso de la República. (b) Las negociaciones que se alcanzaron a adelantar con el Bateman Cayón, uno de cuyos componentes novedosos era el proceso de concertación comunitario, con lo cual se concretaba de una manera específica la participación de la sociedad civil en el proceso de paz. (c) Los Pactos de Convivencia, promovidos como un mecanismo para impulsar dinámicas de distensión y control a la violencia en algunas zonas del país, se concibieron como procesos paralelos a una eventual dinámica de negociación. (d) En el informe de la Comisión Exploratoria de Paz, donde se reconocen "las múltiples iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil que han venido trabajando por la paz", y se recomienda que se busque un consenso nacional en torno a una política estatal de paz, abriendo los espacios necesarios para la amplia participación de la sociedad civil (Consejo Nacional de Paz, Cabildos Abiertos por la Paz).

A las gestiones desde el gobierno, se suman las iniciativas realizadas desde el espacio mismo de la sociedad civil. En este sentido hay que mencionar instancias como el Comité de Búsqueda de la Paz y la Red de Iniciativas por la Paz y contra la guerra, nacidas en el anterior gobierno, pero que jugaron un papel importante en la creciente movilización de la sociedad civil en favor de la paz. Un ejemplo de ello, fue el seminario "Paz Integral y Sociedad Civil", realizado del 8 al 9 de junio de 1995, y que fue precedido por 37 eventos regionales o sectoriales preparatorios. Posteriormente el Mandato por la Paz, que puso 10 millones de votos a favor de la paz en las elecciones de octubre de 1997. A estos esfuerzos se suma la Comisión Nacional de Conciliación, conformada a partir del 4 de agosto de 1995 como comisión de "buenos oficios", por convocatoria de Monseñor Pedro Rubiano, para llenar el espacio que quedó con la renuncia de Carlos Holmes, la cual jugó un papel

importante en acercamiento de las partes. Hay que destacar el impulso que dio a la discusión de la necesidad de una política estatal estable de paz y su papel en convocatoria de la Asamblea permanente de la sociedad civil por la Paz, que se reunió por primera vez en julio de 1998, en vísperas de la posesión del nuevo Presidente.

**ADMINISTRACION PASTRANA (1998-2001):
Modelo de negociación liderado por el
Presidente, en medio del conflicto, con
agenda abierta, con buenos oficios
nacionales e internacionales y creciente
participación de la sociedad civil**

En los casi tres años que lleva la administración Pastrana asistimos a un escenario de paz bien diverso al que presenciábamos durante los cuatro años de la administración Samper, sin embargo, no es claro que los resultados finales vayan a ser más claros que los de la administración presidencial anterior y tampoco que se logre articular un modelo de negociación realmente operante. Un conocido analista⁴⁴ hablaba en los inicios de la administración Pastrana de que estábamos ante una "coyuntura de oportunidad" en el campo de la paz, es decir, ante una coyuntura favorable para iniciar un proceso sostenido de paz, sin que ello significara que automáticamente este proceso se fuera a dar. Y de hecho hay serios indicios de que existen más obstáculos que nunca para lograr que las negociaciones iniciadas lleguen a buen término. La lógica de guerra que domina a los actores en este momento es el principal de ellos.

Es indiscutible que la administración Pastrana inició su mandato con un alto perfil en el campo de la paz. Su entrevista antes de su posesión como Presidente con Manuel Marulanda Vélez, máximo comandante de las FARC, puso de presente la determinación del mandatario en hacer avanzar la dinámica de la paz, pero al mismo tiempo generó grandes expectativas en la opinión pública, en gran medida suscitadas por los medios de comunicación, que no han sido fáciles de manejar a medida

que el proceso se ha hecho lento o se ha estancado⁴⁵. Es claro que la política de paz no se agota en el manejo de medios, por muy bueno que éste sea, y que hay que mostrar más resultados que un par de fotos con el máximo y legendario Comandante guerrillero.

Pero más allá de la osadía mostrada por el Presidente en sostener el proceso de paz es necesario analizar cuáles han sido los componentes de la política de paz del gobierno y cómo estos han ido evolucionando a lo largo del tiempo. De los planteamientos iniciales del Gobierno se pueden extraer los siguientes puntos como ejes centrales de la política de paz diseñada por la administración Pastrana⁴⁶:

- a) Diálogo y negociación con los actores armados, con un manejo responsable, directo y serio del proceso de paz; en esta dirección irían las dinámicas del despeje, definición de agenda, audiencias públicas y mesa de negociación con las FARC, y de acercamiento con el ELN en torno a la Convención Nacional y una eventual zona de despeje.
- b) Reforma política y del Estado, para profundizar la democracia dentro del estado de derecho y le permita contar con una estructura adecuada, no burocratizada y eficiente.
- c) Plan Colombia que buscaría recomponer la estructura productiva del país, al estilo del plan Marshall implementado para reconstruir Europa

después de la Segunda Guerra Mundial. Esto presupone el funcionamiento del Fondo de Inversión para la Paz.

- d) Un plan para la erradicación de la coca y amapola, con un programa de desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos, propuesta que el gobierno ha dado en llamar "Segunda Campaña Libertadora".
- e) Modernización de las FFAA, profesionalizando el pie de fuerza, buscando una mayor eficacia en su accionar, dentro de una perspectiva de respeto de los derechos humanos.
- f) Una política de atención a la población desplazada que incentive el retorno a los mismos, pero también que identifique y apoye a los desplazados que ya están asentados en la ciudad desde hace años.
- g) La "Diplomacia para la Paz" como una forma de buscar el apoyo y aporte internacional al proceso de negociación y de construcción de la paz en el país.

Esta política de paz planteada inicialmente por el gobierno ha tenido desarrollos desiguales según los distintos componentes y según los distintos actores armados a los que hace relación. Tratemos de analizar, por tanto, lo que ha pasado en el proceso de diálogo y negociación con las FARC, lo que ha pasado en los acercamientos con el ELN y los cambios de posición con relación a los paramilitares.

44 Cf. Francisco Leal B. «Las Utopías de la Paz», en *Los Laberintos de la guerra – Utopías e Incertidumbres sobre la Paz*, Santafé de Bogotá: Tercer Mundo/Unianandes, 1999, pp. 115ss.

45 Aunque es indiscutible que los medios de comunicación han jugado el papel de agencias a través de los cuales se ha reconocido algunas de las guerras como crisis globales y han jugado un papel importante en la presión política por ayuda humanitaria e intervención política y/o militar, también pueden jugar un papel negativo en la dinámica misma del conflicto en la medida que alimentan y soportan algunas de las dinámicas que mantienen el conflicto en crecimiento. Se puede ver en ese sentido

46 Víctor G. Ricardo, "Propuesta de Paz del Gobierno Nacional", presentada en el Foro sobre Propuestas de Paz, Universidad de Los Andes, Noviembre 5 de 1998; Presidencia de la República, "El cambio para la construcción de la paz" (Plan de Desarrollo 1998-2002), Santafé de Bogotá: Imprenta Nacional, 1998; Presidencia de la República - Oficina del Alto Comisionado para la Paz, «Plan Colombia», Puerto Wilches, diciembre de 1998; Presidencia de la República - Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Hechos de Paz II - Agosto 7 de 1998 a Enero 11 de 1999, Santafé de Bogotá: Imprenta Nacional, 1999.

El proceso de paz con las FARC:

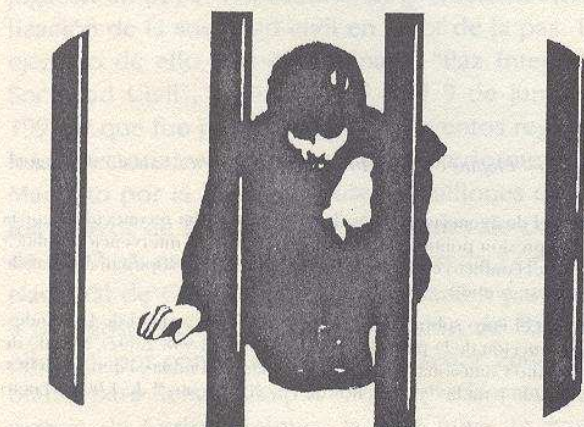
Es importante no olvidar que este proceso comienza antes de la elección de Andrés Pastrana como presidente, o mejor dicho, como parte del juego político que llevó a la Presidencia de la República al candidato conservador. De hecho, las FARC actuaron como "barones electorales" al dejar conocer públicamente el respaldo que daban al candidato conservador sobre el candidato liberal antes de la segunda vuelta; todos recuerdan una foto que dio la vuelta al mundo: Tiro Fijo con el reloj de la campaña de Pastrana junto a Víctor G. Ricardo. Con esta primera gestión, detrás de la cuál para muchos estaba Alvaro Leyva, se inicia una etapa de acercamientos entre el futuro gobierno y la guerrilla.

Parte importante de esta etapa de acercamiento es el primer encuentro entre Pastrana y Manuel Marulanda Vélez el 9 de julio de 1998, antes de la posesión presidencial. A partir de lo que allí se acordó, comienza el proceso que lleva a establecer unas negociaciones formales entre el gobierno y el grupo insurgente. Este será un proceso complejo, cruzado por diversas dinámicas y lógicas; no siempre la lógica de la paz será la que predomine en este juego de fuerza entre la insurgencia y el establecimiento.

Entre agosto y noviembre del 98 se realizan varios encuentros y se comienzan a plantear algunos de los puntos que serán fuente de dificultades a lo largo de estos tres años. Las FARC "apuestan duro"

y el gobierno debe entrar a jugar sus cartas, las cuales no han aparecido claras en algunos momentos. Por una parte, el gobierno define el establecimiento de una zona de distensión, libre de presencia de las Fuerzas Armadas; es llamativo que las FARC pasan en un año de exigir un municipio (La Uribe) a exigir cinco municipios. Por otra parte, comienza entre septiembre y octubre a plantear un tema que será del mayor interés del líder guerrillero: el canje de guerrilleros por los policías y soldados retenidos por este grupo guerrillero luego de la entrega de los 70 de la toma de Las Delicias durante la administración Samper. A estos dos puntos se sumó el impasse que se presentó por la inicial resistencia de los militares y del gobierno a desocupar por completo el Batallón Cazadores en San Vicente del Caguán.

Es importante tener presente que con relación a un modelo de negociación en esta primera etapa del proceso se definen el dónde se negocia y las condiciones de confrontación en las que se lo hace. Con relación a la zona de distensión es importante tener presente que implica cambios significativos con relación a los procesos anteriores. Se diferencia de las anteriores negociaciones en Caracas y Tlaxcala por el hecho de hacerse al interior del país y no en el extranjero; se diferencia de los procesos del M-19, EPL, PRT, Quintín Lame y los demás grupos con que se negocia durante los gobiernos Barco y Gaviria en que los campamentos en que estos grupos se concentran son de un tamaño mínimo y con unas posibilidades de acción como fuerza militar casi nulas. Por el contrario, la zona de distensión no sólo tiene un tamaño significativo sino que se ha convertido en el eje de la operación militar de un ejército en asombroso crecimiento. Por otro lado, con relación a las condiciones en que se inicia el proceso es claro el planteamiento de negociar en medio del conflicto, que ciertamente no ha sido otra cosa que aceptar que el proceso se da en dos planos: el de la guerra, que se escala y degrada de manera creciente, y el de la paz, en el que se ha avanzado muy lentamente dado el contexto por momentos difícil y enrarecido que conlleva un conflicto de las dimensiones que ha alcanzado el colombiano.



Una vez superado el impasse del Batallón Cazadores el 21 de diciembre de 1998, y luego de seis meses de acercamientos, el proceso entra en una segunda etapa, que va del 7 de enero de 1999, en que se instala la mesa de diálogo, hasta el 6 de mayo del mismo año, fecha en la que se definió una agenda de negociación, abriendo la puerta al proceso de negociación propiamente dicho. Esta definición de la agenda es realizada por los voceros que nombró el gobierno para representarlo, obviamente con el liderazgo del Alto Comisionado para la Paz, y por los tres voceros nombrados por las FARC para el mismo fin.

Ciertamente esta etapa, más corta que la anterior, no por ello fue ajena a tensiones. Luego de dos reuniones con los voceros del gobierno el 9 y el 11 de enero, las FARC congelan el proceso arguyendo la ausencia de una política efectiva del Estado contra los paramilitares. Fue la respuesta de las FARC a la escalada de masacres con las que comenzó el año los paramilitares. Sin embargo, la respuesta que dio el gobierno a este generó a su vez tensiones con los militares, que llegaron a tener su punto más álgido en el mes de mayo con la renuncia del Ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda. Ciertamente el punto de las relaciones entre militares y paramilitares fue y sigue siendo uno de los puntos capitales en la dinámica del proceso. En esta oportunidad el Presidente tuvo que entregar la cabeza de los generales Fernando Millán y Rito Alejo del Río, y volver a entrevistarse con Tiro Fijo para poder desentrabar el proceso y avanzar a la etapa de la negociación, en medio del costo y la presión internacional que significó para las FARC el haber asesinado a los tres indigenistas norteamericanos.

Es necesario hacer una anotación con relación a la agenda definida como norte de la negociación. No se sabe si pesó más en el gobierno una visión

de una paz en el más amplio sentido de la palabra o la ingenuidad política. Ciertamente es una agenda abierta, totalmente abierta. Prácticamente nunca se ha visto en otros procesos de negociación en otras latitudes, que el gobierno vaya más allá de los planteamientos del grupo insurgente. Pues, de hecho, la agenda final no sólo supera con creces la agenda presentada por las FARC sino que implica plantear una agenda prácticamente imposible de resolver⁴⁷. Los 48 puntos de la agenda acordada implican puntos que no pueden resolverse sin la participación más amplia de la sociedad. Se pierde de esta manera el horizonte de lo que verdaderamente debería ser sustantivo para avanzar en un proceso de negociación que lleve a la reinserción del grupo guerrillero en la dinámica política y social del país.

No obstante la definición de la agenda que dio comienzo a una tercera etapa del proceso, el de negociación propiamente dicho, y que del encuentro de Pastrana y Marulanda el 6 de mayo parecían haber salido unas pautas mínimas para un proceso de acompañamiento internacional, la negociación se demora en comenzar. Las FARC se resisten a aceptar una comisión de verificación internacional que haga veeduría de lo que pasa en la zona de distensión; si eso no se había establecido al comienzo no estaban dispuestos a dejárselo imponer después. Aunque se logra superar este punto al acordar una veeduría de miembros de las mismas partes, la negociación no avanza. Sólo hasta el 28 de enero del 2000 se acuerda el punto por el cual se ha de comenzar la discusión de la agenda y la manera como se procede con la mesa de diálogo y negociación, el comité temático, las audiencias públicas y demás componentes de la dinámica de negociación.

Con el viaje a distintos países de Europa de los negociadores de ambos lados se pudo sentir que se estaban dando pasos para arraigar la confianza en-

47 Una cosa es la paz deseable y otra la paz posible. Obviamente que el horizonte siempre tiene que ser una paz positiva en el sentido que esta expresión es usada por los irenólogos (Ver un resumen de la discusión al respecto en: Vicenc Fisas Armengol, *Introducción al Estudio de la Paz y los Conflictos*, Barcelona: Editorial Lerna, 1.987). Sin embargo, es necesario tener claridad de cual es el proceso y los pasos para llegar allá; ciertamente la paz así no sale de la mesa de negociación. Allí se acuerdan los puntos básicos que permiten que se continúe con un proceso social y político que pueda llevar a ello.

tre las partes y al mismo tiempo se abría la puerta a una mayor participación internacional en el proceso. Luego del viaje se inicia el proceso de discusión comenzando por el primer bloque definido como tema para abordar: la estructura social y económica. Es así como comienzan las audiencias públicas el 9 de abril en un formato que ha suscitado muchos interrogantes con relación a las reales posibilidades de participación social. Han sido en algún sentido más interesantes los encuentros de la cúpula de las FARC con sectores claves a nivel nacional e internacional.

El año 2000 pasó entre pequeños avances en la mesa de negociación, aunque sin llegar a acordar nada sustantivo, y el manejo de las tensiones y cambios que se presentaron, expresión clara del pulso que se está dando entre las partes en el plano militar y de la confrontación. En ese sentido es significativo que a pesar de haberse dado el intercambio entre las partes de las sendas propuestas de cese al fuego y de hostilidades, no logra concretarse nada en ese sentido. El 27 de abril renuncia Víctor G. Ricardo, al parecer por serias amenazas contra su vida, y es reemplazado por Camilo Gómez. Se suceden una serie de escollos que desaceleran seriamente el proceso de paz: la "promulgación" de la ley 002 sobre cobro de impuesto revolucionario a patrimonios de más de un millón de dólares (abril), el caso del collar bomba (22 de mayo) que llevó a la suspensión temporal de la audiencia internacional sobre cultivos ilícitos, el pronunciamiento de la fiscalía de que en la zona de distensión hay niños secuestrados (julio), el caso del aeropirata Arnobio Ramos (8 de septiembre), el asesinato del representante a la Cámara Diego Turbay Cote y sus acompañantes (29 de diciembre).

Cuando se mira la dinámica de la confrontación, se entiende que la dinámica se está dando en otro plano. Hay un serio pulso por mostrar quién tiene más fuerza y capacidad militar. Todos los ejércitos se preparan para ello. Las Fuerzas Armadas, y en particular los militares, continúan con una serie de ajustes que les permitan tener una mayor capacidad de respuesta operativa. Los recursos del Plan

Colombia, defendidos hábilmente por el gobierno en Washington, buscan fortalecer esta capacidad de los militares para que puedan voltear la correlación de fuerzas a favor suyo. Pero las FARC también se preparan para la guerra. Son conocidos el creciente proceso de reclutamiento en que se encuentran que busca permitirles duplicar su pie de fuerza; igualmente la dinámica de entrenamiento de sus cuadros en la zona del despeje, la compra de armamento y el fortalecimiento de su retaguardia con el lanzamiento del Movimiento Bolivariano. Lo mismo hacen los paramilitares, quienes muestran un crecimiento exponencial en el tiempo de la negociación y se concentran en disputarle a los grupos guerrilleros zonas bajo su control y que son al mismo tiempo regiones claves en la producción de narcóticos (Catatumbo, Putumayo, sur de Bolívar).

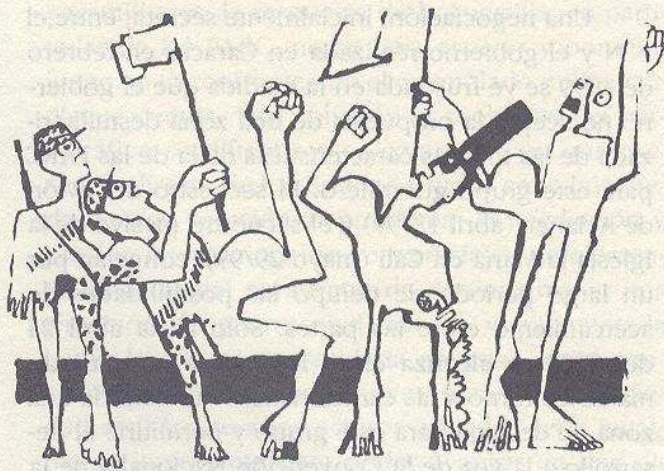
No en vano las exigencias de las FARC al gobierno para que haga claridad sobre la política para hacer frente a los paramilitares; en abril vuelven a explicitar su valoración de que el gobierno no hace lo suficiente a ese nivel, antes cohonesta con la complicidad de sectores de las Fuerzas Armadas con esta fuerza contraguerrillera. Y el 14 de noviembre, las FARC congelan unilateralmente las conversaciones con el gobierno por su falta de claridad frente al paramilitarismo. El hecho que motivó dicha reacción fue el encuentro del Ministro del Interior con el comandante de las autodefensas para gestionar la liberación de los siete congresistas secuestrados por las AUC.

Esta crisis se extiende hasta el nuevo encuentro del Presidente con Marulanda en la zona del despeje durante el 8 y 9 de febrero del 2001 y que da lugar al "Acuerdo de los Pozos" entre Pastrana y Tiro Fijo. No obstante este nuevo acuerdo entre las partes, el proceso no logra acelerar su ritmo. Se da un nuevo encuentro con representantes de la comunidad internacional el 9 de marzo y con la comisión de Países Amigos que se nombra el 5 de abril. El 11 de mayo se establecen las comisiones que analizarán el tema de los paramilitares y la que evaluará las condiciones de la zona de distensión. El único resultado al que logran llegar luego de todos

estos tires y aflojes es el acuerdo humanitario del 2 de junio para la liberación de combatientes enfermos (42 policías y militares retenidos por las FARC y 15 guerrilleros presos en cárceles del país).

Lo complejo de la dinámica de negociación es que el contar con una agenda totalmente abierta no ha permitido avanzar en la dinámica. En últimas no se ha definido para las partes, y en particular para las FARC, cuál sería el tamaño de la paz que tendría la capacidad de desmovilizarlos. Y ello consideramos responde a que todavía consideran que es posible seguir ganando terreno en el plano militar. De ahí que se asista permanentemente a un juego de fuerza entre las partes. A pesar de la resistencia de parte de las FARC a aceptar una verificación internacional, el interés que tiene en ser reconocidas por la comunidad internacional las ha llevado a aceptar lentamente dos mecanismos de facilitación: el del Delegado personal del Secretario de Naciones Unidas, Jan Egeland, y el del grupo de Países Amigos. En este punto, la presión por el respeto del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos se hace creciente tanto para la guerrilla como para el gobierno.

Ciertamente este proceso de paz se ha hecho en un contexto de una creciente movilización social a favor de una salida negociada al conflicto armado⁴⁸. Aunque dicha movilización no ha sido del particular interés ni del gobierno ni de las FARC, sus múltiples manifestaciones si comienzan a pesar en el contexto nacional e internacional. Entre otras es importante mencionar el inicio de la Asamblea Permanente por la Paz el 30 y 31 de julio de 1998 y la movilización a nivel nacional de más de ocho millones de personas para demandar el fin del conflicto armado el 24 de octubre de 1999. Llama la atención que el gobierno se ve movido a promover una mayor convocatoria social cuando el proceso de paz entra en



una de sus etapas de estancamiento. Esta es la lógica de la convocatoria del Frente Amplio contra la Guerra y por la Paz, que sólo es convocado en el mes de noviembre del año 2000. Falta ver si las partes abren más la puerta para una mayor participación social, libre y autónoma, en el proceso de negociación.

El proceso de acercamiento con el ELN:

Al terminar la administración Samper ciertamente había mejores condiciones para iniciar un proceso con el ELN que con las FARC, especialmente después del Acuerdo de Puerta del Cielo, firmado en Alemania, entre el grupo insurgente y sectores de la sociedad civil en el mes de julio de 1998. Pero dados los acercamientos de la campaña presidencial de Pastrana con las FARC y el deseo de diferenciarse de la administración anterior, el énfasis en el primer año estuvo puesto en el proceso con las FARC. El ELN, quien pone el énfasis en la relación con la sociedad civil, no logra poner en marcha la Convención Nacional a pesar de lo acordado con representantes de distintos sectores sociales el 15 de octubre de 1998.

⁴⁸ Me limito a mencionar este proceso de movilización social a favor de la paz en razón que el otro artículo de contexto de la investigación está centrado en este tema y en este período.

Una negociación, inicialmente secreta, entre el ELN y el gobierno realizada en Caracas en febrero de 1999 se ve frustrada en la medida que el gobierno no acepta la propuesta de una zona desmilitarizada de las mismas características de la de las FARC para este grupo guerrillero. El secuestro del avión de Avianca (abril 12/99) y el secuestro masivo de la Iglesia la María en Cali (mayo 29/99), congelan por un largo periodo de tiempo las posibilidades de acercamiento entre las partes. Sólo hasta abril 24 del 2000 se alcanza entre las partes un acuerdo marco en torno a las características que tendría una zona de despeje para este grupo y permitiría el desarrollo a la vez de la Convención Nacional y de la negociación con el gobierno.

A partir de ese momento viene un proceso muy complejo, en el cual todavía se continúa, para tratar de crear la zona de despeje. Serias resistencias se dan para lograr avanzar en la definición de las condiciones para despejar dos municipios en el Sur de Bolívar. Las marchas de protesta de la población y la presión militar de las AUC harán que no se logre concretar el inicio del proceso con el ELN. Por eso, a pesar de las reuniones que se han tenido en el extranjero (Ginebra, París, Cuba) y del acuerdo logrado con el gobierno para definir el tipo de participación internacional en el proceso, a pesar de los reiterados anuncios de definición del problema, todavía falta ver cómo queda este proceso al terminar la administración Pastrana en un año.

No obstante los avances logrados por el gobierno en el proceso de negociación, es indiscutible que la situación de confrontación se ha polarizado. Todos los actores armados buscan demostrar gran fortaleza militar, la cual esperan capitalizar en la mesa de negociación. Los militares buscan cualificar su capacidad ofensiva y de respuesta para tener capacidad disuasiva hacia la guerrilla; el control desde el aire y los ataques aéreos se tornan en una de sus principales armas como pudo verse durante 1999, y para ello cuentan con la ayuda militar norteamericana. Los paramilitares, ciertamente con anuencia de los militares en algunas regiones, buscan ampliar su control territorial disputando a la

guerrilla algunas de sus zonas tradicionales de presencia (sur de Bolívar, Catatumbo, Putumayo, entre otros); parte de esta disputa tiene que ver con el control de zonas de producción de narcóticos. La guerrilla, tanto las FARC como el ELN, multiplicando sus ataques tanto a poblaciones como a objetivos económicos (por ejemplo, la voladura de torres de transmisión de energía). Esta polarización puede poner en cuestión los avances alcanzados hasta el momento y llevarnos a una confrontación más seria que en el pasado.



A MANERA DE CONCLUSION: ESCENARIOS POSIBLES

Conviene terminar el análisis del presente considerando tres escenarios posibles del proceso de paz, cuya realización depende de la posición y aporte de cada uno de los actores y de la forma como estos aportes se combinen.

Primer Escenario

Un avance sustantivo en el proceso de negociación con las FARC y con el ELN en el año de gobierno que resta de modo tal que se hacen irreversibles dichos procesos. El nuevo gobierno tendría que completar el proceso de negociación y entrar a implementar los acuerdos logrados, incluidas la necesaria reforma constitucional a que ello daría lugar. Es un escenario posible pero remoto, en lo fundamental porque todos los actores siguen apostando a la dinámica armada, tanto guerrillas como paramilitares y militares; en este sentido, los recursos que provienen del narcotráfico ciertamente siguen actuando como una interferencia interna y externa para la viabilidad de acuerdos de paz. Eso ha hecho sumamente lentos los avances en el proceso de negociación y es difícil esperar que estas vayan a avanzar a un ritmo tal que puedan dejar el camino hacia un acuerdo allanado. Por otro lado,

los actores comienzan a mirar mas bien el cómo posicionarse frente al nuevo gobierno. A esto se tiene que agregar que a la sociedad civil le falta mayor capacidad de presión política para deslegitimar a fondo a los actores de la guerra y ofrecer propuestas para una construcción sostenida de la paz. En quinto lugar, porque la producción y tráfico de ilícitos se mantiene como una interferencia, tanto interna como externa, para la viabilidad de una propuesta de paz.

Segundo Escenario

La negociación continúa lenta y así, sin mayores avances se entrega al siguiente gobierno, quien deberá definir qué hace con una herencia tan complicada y con aristas tan complejas. En este escenario será decisivo quien sea el nuevo Presidente de Colombia. Y ello va a depender de la dinámica política y social que resta hasta las elecciones presidenciales en mayo del 2.002. Las FARC, particularmente, van a querer jugar un papel significativo a este nivel, como ya lo jugaron con la elección de Pastrana. Sin embargo, ello sólo será posible si logran mostrar algún tipo de compromiso y resultado a la opinión pública en el proceso de paz. A ellas les conviene un político que continúe con la línea de Pastrana, pero el problema es que un proceso de paz estancado está incrementando las posibilidades de un candidato como Alvaro Uribe, quien ciertamente representa la alternativa de negociación fuerte, en el mejor de los casos, si no de ruptura del proceso.

Tercer Escenario

Ruptura del proceso de paz y una escalada de la confrontación que implicaría tener una dinámica de conflicto armado intenso por unos diez años más, antes de lograr iniciar finalmente un proceso de negociación y posterior reconstrucción nacional. De parte del nuevo gobierno se priorizan las medidas de fuerza y la respuesta militar, lo que va paralelo con un incremento del accionar de los

paramilitares; la respuesta de la guerrilla, en particular de las FARC, no se deja esperar y pone en juego en la confrontación el acumulado militar con el que cuenta. Una solución al problema del narcotráfico se dificulta y se complica con una presencia directa de los Estados Unidos en la búsqueda de una solución al problema. La mediación y presión internacional se convertiría en un elemento fundamental para tratar de desempantanar una situación de guerra civil larvada y fragmentada como la que se consolidaría en estas circunstancias. El grado de presión y autonomía de la sociedad civil frente a los actores armados sería igualmente importante para poder avanzar en una dinámica sostenida de construcción de la paz.

Berkeley, Junio del 2001

