¿De las armas a la política? Dilemas y perspectivas de paz en Colombia

Posted on 1 de mayo de 2000 by Eduardo Posada Carbó

I

El 7 de enero de enero de 1999, en San Vicente del Caguán, el presidente Andrés Pastrana instaló las mesas de negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias, FARC, el más antiguo y numeroso grupo guerrillero colombiano. Habían pasado casi siete años desde la ruptura oficial del diálogo entre representantes del Estado y la guerrilla, desde cuando la administración Gaviria (19901994) suspendiera las conversaciones de Tlaxcala en México, tras el secuestro y asesinato de un ex ministro de gobierno por la subversión. Con la ceremonia de San Vicente del Caguán se abrió otro proceso de paz. Y con él se abrieron una vez más las expectativas de poner fin a un conflicto legendario, reforzadas recientemente por la posibilidad de negociar con el otro grupo insurgente, el Ejército de Liberación Nacional, ELN. Más de un año después de iniciado el diálogo en San Vicente del Caguán, ¿cuáles son las perspectivas de paz en Colombia? ¿Y de lograrse un entendimiento con los grupos guerrilleros, podría tal acuerdo resolver el serio problema criminal de un país que sufre la tasa más alta de homicidio en el mundo?

Una respuesta a estos interrogantes exige precisar de antemano la naturaleza de la violencia colombiana. Por muchos años, en círculos académicos y gubernamentales, predominó la tendencia a distinguir entre dos tipos de violencia: una «política», localizada en el conflicto con la guerrilla, y otra «común», asociada a otras formas delincuenciales. El diagnóstico que se impuso explicó el problema en términos semejantes a los expresados en un informe de la presidencia de la república, en 1993, según el cual «la mayoría de los homicidios (cerca del 80%) hacen parte de una violencia cotidiana entre ciudadanos, no directamente relacionada con organizaciones criminales». Los orígenes de uno u otro tipo de violencia se identificaron en razones ante todo estructurales: un subproducto de la pobreza, o de la intolerancia propagada por la Iglesia católica, o la respuesta frente a una sociedad y un sistema político cerrados y sin oportunidades, o, en fin, como un rasgo histórico de la misma nacionalidad.

Esta visión ha sido sometida a un riguroso escrutinio. En sus *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia,* Malcom Deas y Fernando Gaitán adelantaron algunas nociones básicas que estimularían otros esfuerzos revisionistas. «La tradición es la más precaria de las explicaciones», observó Deas en su ensayo reeditado el año pasado con el

título *Intercambios violentos.* Deas también mostró cómo el problema no podía entenderse con meras alusiones a un pasado de violencia, mucho menos con razonamientos simplistas sobre la marginalidad o la injusticia social. E insistió en la centralidad de la política para comprender la violencia colombiana. Pero lo que caracterizaba históricamente al conflicto, en un sentido «hobbesiano», era la fragilidad del Estado. En la actualidad, esta característica se traduce en los altos niveles de impunidad y en la debilidad de la justicia –las razones institucionales que, según el trabajo pionero de Fernando Gaitán, explicarían en últimas la violencia colombiana–. El sistema judicial se quebró en la década de 1940. A pesar de los esfuerzos para restablecer el orden, y de algunas señales alentadoras en los años de 1960, la irrupción del narcotráfico en la siguiente década y las acciones de la guerrilla contribuyeron al «derrumbe total de la justicia». La violencia, concluyó Gaitán, es «un subproducto del delito».

II

Es poco lo que se sabe sobre el delito en Colombia, en particular sobre los criminales y las circunstancias que rodean sus acciones, como advierte Mauricio Rubio en *Crimen e impunidad.* Esto se explica por la visión predominante en los análisis sobre las causas del crimen, con mayor énfasis en sus razones estructurales que en la responsabilidad de los criminales. También se explica por razones institucionales. Según Rubio, algunas medidas estatales han contribuido al desconocimiento general sobre los homicidas. La justicia se ha trivializado. Sólo se investigan de preferencia aquellos incidentes que menos investigación requieren. Los crímenes que llegan a los juzgados son en su mayoría los causados por la llamada violencia cotidiana. Aquellos perpetrados por el crimen organizado –guerrillas, paramilitares o narcotraficantes–, quedan generalmente fuera de la investigación penal. Bajo estas circunstancias florece la impunidad.

Las relaciones entre el pobre desempeño del sistema judicial y las organizaciones criminales son complejas. Un sistema judicial tolerante con el crimen abona el terreno de la delincuencia. La premisa contraria es igualmente válida y más significativa: han sido las organizaciones criminales las que provocaron el debilitamiento de la justicia –intimidando y asesinando a sus funcionarios, distorsionando la calidad de la información sobre los homicidios, influyendo sobre la legislación penal y afectando el desempeño del sistema judicial–. Más aún, por sus acciones armadas contra las instituciones estatales y sus representantes, las organizaciones criminales son en gran parte responsables de la «ausencia de Estado» que sufren algunas regiones del país. Rubio destaca el impacto del conflicto armado en el aumento de los niveles de violencia en Colombia, teniendo en cuenta que es muy difícil establecer claras distinciones entre delitos políticos y delitos comunes. No es posible contar con un nítida tipología de la violencia. Sin embargo, Rubio sugiere un

diagnóstico contrario al hasta ahora dominante: no es cierto que la mayoría de los homicidios tengan su origen en el conflicto cotidiano entre los colombianos. El ciudadano promedio sería hoy menos propenso a la violencia que hace veinte años, como demuestran las estadísticas sobre violencia intrafamiliar.

El trabajo de Rubio desafía el ambiente intelectual que ha rodeado la discusión sobre el crimen en Colombia. Su intento de reorientar el debate ofrece un examen crítico del mismo sentido del lenguaje social, que tiende a descriminalizar las acciones delictivas. Actos de la guerrilla que en Irlanda del Norte o en España se calificarían sin duda como «terroristas», en Colombia no reciben tal calificativo. No se habla de secuestros, sino de «retenciones» o, más banalmente, de «pescas milagrosas». A los asesinos se les llama «victimarios». Según Rubio, la sociedad colombiana está sufriendo una especie de «síndrome de Estocolmo», fruto de un «secuestro colectivo». Esta observación concuerda con su conclusión central: los responsables del grueso de la violencia colombiana serían unas contadas organizaciones criminales «exitosas» –para las cuales el delito paga–, con un enorme poder intimidatorio sobre la ciudadanía. De sus conclusiones se desprenden varias sugerencias, no necesariamente complementarias. Primera, una política estatal que refuerce las instituciones judiciales, incluida la revalorización del papel de las sanciones, podría ser eficaz para combatir la violencia. Segunda, un acuerdo de paz con la guerrilla podría también contribuir significamente a reducir los niveles de violencia colombiana. El reto para el Estado sería lograr un acuerdo que no debilitara aún más el sistema judicial. Rubio no se opone a una salida negociada del conflicto armado, pero advierte sobre la necesidad de contar con un diagnóstico más preciso del problema y de tener en cuenta los inevitables costos sociales de negociar con la delincuencia.

III

Si el trabajo de Rubio es valioso para apreciar la naturaleza de la violencia colombiana, el libro de Alfredo Rangel y los ensayos editados por Francisco Leal Buitrago y Malcom Deas y María Victoria Llorente ofrecen, en su conjunto, un excelente análisis del conflicto armado y de las condiciones que rodean el actual proceso de paz. Desde el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), cinco administraciones han intentado sucesivamente encontrar una solución política a la confrontación con la guerrilla. Han sido dos décadas de esfuerzos con resultados variados pero en últimas frustrantes, como lo muestra el repaso histórico de Marc Chernick. Grupos subversivos, como el M-19, el Ejército de Liberación Popular (EPL), o el movimiento indigenista Quintín Lame se incorporaron al sistema político, tras las negociaciones reiniciadas durante la administración Barco (1986-1990), y participaron en el proceso de reforma que desembocó en la adopción de una nueva constitución en 1991, bajo la administración Gaviria. En este proceso se pueden identificar las credenciales reformistas

y democráticas del Estado colombiano y su apego histórico por el constitucionalismo liberal –subvalorados por sus críticos–. A pesar de estos logros, las FARC y el ELN decidieron continuar la lucha armada.

El origen de estos grupos, su expansión en las últimas décadas, sus fuentes de financiamiento, sus objetivos y estrategias, y la geografía de sus actividades son examinadas de forma novedosa en los ensayos de Alfredo Rangel, Andrés Peñate y Camilo Echandía. De origen campesino, con lazos históricos con el partido comunista e inspiradas en el marxismoleninismo, las FARC han desarrollado una estrategia de guerra prolongada para la toma del poder. La revolución cubana y el «foquismo guevarista» inspiraron los orígenes del ELN. Ambas organizaciones armadas han intensificado la estrategia de «combinación de todas las formas de lucha» con el fin de ganar poder territorial. Entre 1987 y 1995, la guerrilla asesinó 29 alcaldes, 65 concejales y 12 diputados, y secuestró 180 funcionarios de elección popular –entre alcaldes, concejales y diputados–. Es difícil documentar los avances concretos de la guerrilla en las administraciones locales, pero sus acciones contra los procesos electorales, como la intimidación de candidatos, evidencian su interés por tener influencia en algunos gobiernos municipales. De cualquier manera, la multiplicación de los frentes guerrilleros ha tenido lugar predominantemente donde ha irrumpido la riqueza, como en las regiones petroleras o en las áreas de cultivos ilícitos, aunque también cerca de los latifundios, en fin, las zonas donde encuentran sus principales fuentes de financiación.

Según Echandía, el 42% de los recursos de la guerrilla proviene de sus vínculos con los cultivos ilícitos asociados al narcotráfico, 22% del secuestro, 32% de la extorsión a empresas mineras, agrícolas o contratistas con el Estado, y el 4% del desvío de dineros oficiales. En estas formas de financiación se diluyen las fronteras entre la guerrilla y la criminalidad común. Bandas de delincuentes, como observa Echandía, «se encargan de secuestrar a las personas en las ciudades a cambio de un porcentaje del rescate, mientras la guerrilla se encarga del cautiverio y de negociar el secuestro. El panorama de la lucha armada se hace aún más complejo con la presencia de los paramilitares. Calificado como un «fenómeno puramente reactivo» –en cuyos orígenes y desarrollo se mezclan el narcotráfico y los intereses de algunos sectores rurales amenazados por la guerrilla–, la persistencia y el crecimiento del paramilitarismo, como lo muestra el ensayo de Fernando Cubides, «han estado en función de los de la guerrilla». Más aún, los paramilitares «acogen en su seno a ex guerrilleros que en algunos casos tenían rango de comandante», y hasta «calcan» las tácticas y orientaciones estratégicas de la guerrilla, aunque «con un signo ideológico del todo opuesto». Todas estas características de la confrontación se conocen como «la degradación del conflicto». Los enfrentamientos directos entre guerrilleros y paramilitares han sido escasos. Sus ataques tienden a dirigirse contra la población indefensa, sin respeto alguno por

el derecho internacional humanitario, aunque los blancos más frecuentes de la guerrilla son los agentes del Estado: la Policía y el Ejército.

Paradójicamente, mientras la guerrilla se revitalizaba y aparecían nuevos grupos subversivos, surgían el narcotráfico y el paramilitarismo y se multiplicaba la tasa de homicidio hasta niveles extraordinarios, el peso de los recursos consagrados a la seguridad interna y a la defensa nacional en relación con el Producto Bruto Interno (PIB) seguía siendo relativamente bajo. Este ha sido un comportamiento histórico. Como muestra Camilo Granada, entre 1954 y 1994, el presupuesto del gobierno en relación con el PIB se multiplicó por más de tres. No obstante, mientras el gasto social creció de manera sistemática, los gastos en defensa y seguridad cayeron hasta comienzos de la década de 1990. Desde entonces el presupuesto de la fuerza pública se incrementó significativamente. Se han adelantado asimismo importantes reformas institucionales, más efectivas al parecer en la Policía que en el Ejército, algunos de cuyos miembros son acusados de violar los derechos humanos, aunque en esta área como en las tareas de combate el Estado ha adelantado también notables esfuerzos para enfrentar los problemas. Visto desde el largo plazo, sobresale el carácter errático de la política de seguridad en los distintos gobiernos que, según Granada, «señalan la ausencia de una estrategia de Estado coherente y permanente», cuyo vacío «ha sido un factor de peso en la agravación de la violencia [...] así como en la dificultad de imponer la supremacía de la ley para todos los ciudadanos».

La falta de una «estrategia de Estado coherente y permanente» ha sido hasta cierto punto determinada por los ciclos electorales de la política democrática, que imponen cambios en la dirección del Estado y en la conformación de los gobiernos cada cuatro años (la reelección presidencial está prohibida en Colombia). Estos ciclos enmarcan las acciones gubernamentales en un «tiempo electoral» caracterizado por su escasez. La guerrilla maneja en contraste un tiempo «abundante y de amplia disposición»: rural –en el caso de las FARC–, o concebido en «términos casi bíblicos» –en el caso del ELN–, como ha descrito Alfredo Rangel. La necesidad de contar con una estrategia estatal de seguridad, que supere lo que Marco Palacios ha llamado «las aguas traicioneras del ciclo politiquero», se ha hecho evidente al concluir el primer año del diálogo oficial entre el actual gobierno y las FARC. A la lentitud en el progreso de las negociaciones comienzan a sobreponerse los nuevos desarrollos electorales: en octubre de este año tendrán lugar las elecciones locales, y desde el mismo día de la posesión del nuevo gobierno se están moviendo las fichas para las próximas elecciones presidenciales en 2002. Tal vez se esté pidiendo lo imposible. Pues pretender el unanimismo en un tema tan central como las negociaciones con los grupos armados sería suspender la posibilidad del disenso entre quienes se disputan democráticamente el poder.

La dificultad de lograr un gran acuerdo sobre la paz entre todas las fuerzas políticas democráticas se hace aún más patente frente a la agenda maximalista de negociación de la guerrilla y con la que ha acordado recientemente el gobierno. Todo ha quedado abierto a la negociación. Desde el modelo económico y la organización política del país, hasta el manejo de sus recursos naturales. Están allí, como lo señala Palacios, «todos los elementos propios de la agenda democrática», cuya decisión debería estar «en manos finalmente de quienes no han empuñado las armas». Como también lo advierte Malcom Deas, «hacer de todo lo que debe formar parte de un programa integral parte de una agenda de negociación con la guerrilla» es «iluso» y «antidemocrático». El gobierno de Pastrana –respaldado por la legitimidad de la votación histórica más alta del país–, ha mostrado audacia y generosidad al propiciar encuentros personales con los jefes de la guerrilla, aceptar la discusión de una agenda integral, negociar sin compromiso previo de cese al fuego alguno con las FARC, y concederles una zona de despeje de 42.000 kilómetros cuadrados. Sin embargo, la audacia y la generosidad del gobierno se pueden interpretar como señales de debilidad del Estado.

El margen de acción de los gobiernos colombianos se ve limitado adicionalmente por el agotamiento de las opciones experimentadas en ese prolongado proceso de búsqueda de la paz, por las mismas reformas ya adoptadas y en curso, y hasta por los buenos éxitos de anteriores negociaciones con otros grupos guerrilleros. *De las armas a la política,* editada por Ricardo Peñaranda y Javier Guerrero, es una valiosa colección de ensayos dedicada a examinar cuál ha sido la experiencia de las tres organizaciones guerrilleras desmovilizadas a fines de la década de 1980 e integradas a la legalidad democrática: el M-19, el EPL y el Quintín Lame. El balance, según el prólogo de Daniel Pécaut, es «poco optimista». Hay razones para diferir de Pécaut. Sorprendería que tal proceso de reinserción hubiese estado libre de problemas. Sobre todo en las condiciones colombianas, donde la perseverancia de la lucha armada –por parte de las FARC, el ELN y la disidencia del EPL–, es uno de los mayores impedimentos para la consolidación de cualquier proyecto político de los antiguos grupos guerrilleros. La reinserción del grupo indigenista Quintín Lame ha sido relativamente exitosa, como demuestra el ensayo de Ricardo Peñaranda. El M-19, es cierto, fracasó en sus empeños de convertirse en un tercer partido político. Pero de la experiencia de la AD-M19, en menos de una década de política legal y democrática, sobresale el protagonismo significativo de muchos de sus miembros: en la Asamblea Constituyente de 1991, en el Congreso, en las administraciones locales, en la prensa y en las elecciones presidenciales. Mal puede identificarse esta experiencia con un balance totalmente negativo, en particular si se tiene en cuenta que el M-19 no era un grupo muy numeroso –Jaime Zuluaga Nieto registra que sólo 791 combatientes y militantes se comprometieron con la acción política legal tras los acuerdos de paz–. Zuluaga Nieto adelanta serias críticas al sistema político colombiano, pero en últimas culpa al mismo AD-M19 de sus propios fracasos en su objetivo de convertirse en

alternativa de poder. De cualquier manera, el tránsito de las armas a la política vivido por las anteriores organizaciones guerrilleras deja muchas lecciones para las posibilidades y las limitaciones del actual proceso de paz en Colombia.

IV

«El caso colombiano es de los menos dóciles al apresuramiento analítico», ha advertido Fernando Savater. Los autores de los trabajos aquí reseñados conocen de sobra la advertencia. En ellos, el lector encontrará diversas visiones de la violencia colombiana, con todas sus complejidades, examinadas con rigurosidad académica. Y podrá apreciar algunos de los elementos que definen la naturaleza del conflicto quizá más serio del hemisferio americano. En este conflicto no están en juego los intereses de dos comunidades contrapuestas –como la lucha entre protestantes y católicos en Irlanda del Norte, o entre serbios y albanokosovares en los Balcanes, o entre hutus y tutsis en Ruanda–. En Colombia, ha escrito Hernando Gómez Buendía, no hay «una guerra civil sino una guerra contra los civiles». Pero la guerra es también contra los agentes de un Estado que, a pesar de sus imperfecciones, persiste en configurarse sobre los principios del constitucionalismo liberal y democrático. Un Estado cuyos problemas de legitimidad, como observó Jesús Antonio Bejarano, no pueden colocarse en la misma balanza de las «acciones delincuenciales de la guerrilla».

La necesidad de contar con una narrativa que explique la naturaleza del problema colombiano se vuelve más oportuna frente a los recientes esfuerzos para involucrar a la llamada comunidad internacional –tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea–, en la búsqueda de la solución del conflicto. Si «todo lo que vemos más allá de nuestras fronteras es caos», ha advertido Michael Ignatieff, «la tentación del disgusto es irresistible» (*The Warrior's Honor,* Londres, Vintage, 1999). Y de tal disgusto no surgen compromisos firmes con naciones lejanas. Ignatieff también ha advertido cómo en el origen de casi todas las guerras civiles del fin de siglo se destaca la ausencia del estado, y el predominio de ese temor «hobbesiano» que se apodera de sociedades sin una fuerza pública efectiva. Lejos del estereotipo, y a pesar de la gravedad de la confrontación, el Estado colombiano no ha colapsado. Se trata sí de un Estado históricamente frágil, cuya autoridad puede verse reforzada o debilitada por el proceso de paz. Este dilema no puede pasar inadvertido para la comunidad internacional que parece preocuparse cada vez más en el problema colombiano. No sea que su intervención, en vez de ofrecer soluciones, sólo sirva para exacerbar el conflicto.

Autor: RICARDO PEÑARANDA (ed.), JAVIER GUERRERO (ed.)
Autor-2: FRANCISCO LEAL BUITRAGO (ED.)
Autor-3: MALCOM DEAS, FERNANDO GAITÁN
Autor-4: ALFREDO RANGEL
Autor-5: MALCOM DEAS
Edicion: Tercer Mundo y Universidad Nacional, Bogotá
Edicion-2: Tercer Mundo y Universidad de los Andes, Bogotá
Edicion-3: Tercer Mundo, Bogotá
Edicion-4: Tercer Mundo y Universidad de los Andes, Bogotá
Edicion-5: Taurus, Bogotá
Titulo: De las armas a la política
Titulo-2: Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz
Titulo-3: Dos ensayos especulativos sobrela violencia en Colombia
Titulo-4: Colombia: guerra en el fin de siglo
Titulo-5: Intercambios violentos