

# LA PAZ EN LA ADMINISTRACION BARCO: DE LA REHABILITACION SOCIAL A LA NEGOCIACION POLITICA\*

Ana María Bejarano\*\*

*"La paz política es un objetivo irrenunciable para la Colombia de hoy. Pero no la paz sin entorno, sino inseparablemente unida a profundas transformaciones económicas, sociales y políticas. Su alternativa es la autodestrucción. Es decir, la ausencia de alternativa". (1).*

El jueves 27 de febrero de 1980 el Comando Jorge Marcos Zambrano del Movimiento 19 de Abril se tomó la embajada de la República Dominicana. Desde allí, el movimiento guerrillero lanzó por primera vez su propuesta de paz, la cual contenía tres puntos principales: amnistía para los alzados en armas, cese del fuego y diálogo nacional. Exactamente diez años después, el domingo 11 de marzo de 1990, Rosemberg Pabón Pabón, el "Comandante Uno", participó en las elecciones para la alcaldía del municipio de Yumbo en el Valle del Cauca. Pocos días antes, el M-19 había hecho entrega de sus armas y firmado un acuerdo definitivo con el gobierno de Virgilio Barco. Este acuerdo, el primero que en la historia nacional permite la reincorporación de un grupo

armado con garantías para su plena participación en el régimen político vigente, es el resultado de una larga década de encuentros y desencuentros, de negociaciones y rupturas, de treguas y reiniciaciones del enfrentamiento. Es resultado de las propuestas que ha lanzado la guerrilla desde el campo de combate, como también de los esfuerzos de las dos últimas administraciones por recoger las banderas lanzadas desde la oposición armada y convertirlas en políticas de paz respaldadas por el gobierno.

Las negociaciones desatadas para dar fin a la toma de la embajada de la República Dominicana pueden catalogarse como el prelude de esta década de negociación entre el gobierno nacional y el movimiento armado. Sin embargo, una vez culminado el episodio, se retornó al esquema autoritario y represivo que desde 1978 marcó la administración Turbay Ayala. Las ofertas de amnistía condicional, la conformación de la primera Comisión de Paz y el levantamiento del estado de sitio pocos días antes de la culminación de su periodo, poco hicieron para modificar la imagen de un gobierno intransigente que hacía imposible cualquier negociación seria con la guerrilla.

Luego vino el periodo de Belisario Betancur durante el cual el país presenció un drástico viraje en la concepción gubernamental del con-

\* La elaboración de este artículo fue financiada por FESCOL.

\*\* Politóloga, investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

1. Socorro Ramirez y Luis Alberto Restrepo, *Actores en conflicto por la paz*, Bogotá, CINEP-Siglo XXI, 1989, p. 19.

flicto interno, cuya consecuencia lógica fue el diseño de un modelo de tratamiento radicalmente distinto al anterior. Reconocimiento oficial de las causas internas "objetivas y subjetivas" de la violencia, negociaciones y acuerdos con la guerrilla, apertura política del régimen, Plan Nacional de Rehabilitación para las zonas afectadas por el enfrentamiento armado: tales fueron los signos positivos con que comenzó la administración Betancur (1982-1986). Incumplimientos de parte y parte, rupturas sucesivas de la tregua, ausencia de reformas, bloqueo parlamentario, oposición militar, crisis económica: los obstáculos y las frustraciones no se hicieron esperar. El cuatrienio culminó con un balance pobre en términos de sus logros para la paz. Pero dejó sentado un precedente imposible de desconocer hacia el futuro: la solución negociada del conflicto interno no sólo es posible, sino también imprescindible.

Esta es una lección que la administración siguiente (1986-1990) tardó en reconocer. Esforzándose por resaltar sus diferencias frente al mandatario anterior, Virgilio Barco diseñó una estrategia integral para la paz en la cual, sin embargo, estaba ausente el componente principal para lograrla: la negociación con el adversario. Pasados dos años de su puesta en marcha y sin resultados positivos, el gobierno de Barco tuvo que abrir de nuevo las puertas al diálogo con los insurgentes. Así se inició el itinerario de conversaciones que acaba de culminar con la reincorporación definitiva del M-19 a la vida política legal.

El presente trabajo se propone un análisis del modelo puesto en vigencia a lo largo de la administración Barco para poner fin a la confrontación armada y superar la crisis del régimen político en Colombia. No se presenta en estas páginas un estudio detallado del proceso de paz realizado durante la administración Betancur. Sin embargo, el peso de tal experiencia así como la evaluación de la autora sobre la misma, aparecen implícitos a todo lo largo de este documento. Por último, y pese a no tener pretensiones teóricas, considero necesario hacer algunas breves precisiones sobre las nociones de crisis, solución negociada del conflicto y apertura política que están presentes como sustento de todo el análisis.

En cuanto a la naturaleza de la crisis que ha dado origen al conflicto armado en Colombia es

preciso aclarar que se trata de una crisis caracterizada por la debilidad del Estado, que sumada a la pérdida de legitimidad del régimen político resulta en un desbordamiento creciente de los conflictos sociales y políticos por fuera de los canales institucionales de mediación y regulación. Ante el debilitamiento crítico de algunos aparatos estatales como el de justicia, la sociedad civil asume progresivamente la defensa directa de sus intereses sin esperar ni acatar la mediación legítima del Estado. Este, a su vez, incapaz de mantener el monopolio del uso de la fuerza, asiste impotente a la fragmentación del poder en manos privadas que impulsan por sus propios medios el crecimiento de una violencia cada vez más descentralizada (2).

El conflicto armado, característico de las tres últimas décadas en Colombia, no ha podido ser definido como una guerra civil, sino como una lucha prolongada entre un Estado débil y una insurgencia en armas, no derrotada, pero aún minoritaria (3). En este caso, en el que ninguno de los dos polos enfrentados tiene la capacidad para alcanzar la victoria definitiva sobre el otro, la solución negociada no sólo es factible sino absolutamente necesaria para evitar la prolongación indefinida y la degradación del conflicto. Esta solución no contempla, por supuesto, fórmulas tendientes a una nueva distribución del poder estatal entre los actores armados. Ella supone, más bien, a la par con la renuncia al uso de la violencia como mecanismo de acción política, una redefinición de las normas que rigen la controversia política, es decir, un reacomodo del régimen político. En suma, una conexión estrecha entre las negociaciones tendientes a la finalización del conflicto armado y la apertura del régimen político vi-

2. Para un análisis más amplio de la crisis política colombiana véanse los trabajos de Francisco Leal Buitrago, "La crisis del régimen bipartidista", en *Estado y política en Colombia*, Bogotá, CEREC-Siglo XXI, 1989, y "Crisis estructural y problemas de coyuntura en la Colombia actual" (borrador); de Eduardo Pizarro, "Democracia restringida y desinstitucionalización política", en Pedro Medellín Torres (compilador), *La reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, FESCOL, 1989; de Mark W. Chernick, "Insurgency and Negotiations. Defining the boundaries of the political regime in Colombia", Columbia University, draft version, June 1989.

3. Mark W. Chernick, "Insurgency and Negotiations...", y del mismo autor, "Negotiated settlement to armed conflict: Lessons from the Colombian peace process", en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Volume 30, Number 4, Winter 1988-1989.

gente, constituye condición *sine qua non* para la solución negociada de conflictos como el colombiano.

El escenario ideal en relación con el proceso mismo de negociación sería aquel en el que los actores armados enfrentados estuvieran unificados, de tal manera que sus voceros en las mesas de negociación contaran con la representación completa del conjunto. Más fundamental aún, sería que los mismos actores armados contaran con un alto nivel de representatividad de las fuerzas sociales, es decir, que su acción armada llevara a su vez la voz de una amplia gama del conjunto de fuerzas que se traban en conflicto a lo largo y ancho de la nación. En el caso colombiano, los actores armados protagonistas de la violencia política organizada carecen de este nivel de representatividad. Ni el Estado en su conjunto, ni los partidos que lo sustentan, ni las guerrillas en su totalidad, cuentan hoy con la capacidad de representar la inmensa gama de intereses y conflictos que se mueven en la sociedad colombiana. Más grave aún: ninguno de los polos enfrentados es homogéneo. Tanto dentro del Estado como dentro del movimiento guerrillero se mueven diversas corrientes a veces coincidentes, muchas veces contradictorias. De allí que las partes negociadoras —el gobierno por un lado y algunos grupos guerrilleros por el otro—, no alcancen siquiera el respaldo total de los actores a los cuales pretenden representar. Esta grave limitación ha afectado en gran medida los procesos de negociación desarrollados durante la presente década en Colombia. Pero ella, por sí sola, no desmiente la necesidad de emprender el camino de las salidas políticas para el conflicto armado.

Por otra parte, el proceso de apertura política se entiende aquí como un proceso gradual de supresión de las restricciones a la participación política impuestas históricamente por el régimen de "democracia restringida". Se trata tanto de restricciones normativas, como de aquellos obstáculos que, de hecho, han constituido las barreras excluyentes de las mayorías colombianas: el monopolio bipartidista sobre el poder estatal y sobre los mecanismos de acceso al mismo, la militarización de la sociedad civil, la criminalización de la protesta ciudadana, la guerra sucia y la utilización permanente del estado de sitio, entre otros.

Ahora bien, el hecho de que se logren negociaciones exitosas en torno a la finalización de la lucha armada y la iniciación de una reforma política democrática, no conduce automáticamente a la paz. La paz no se agota en la negociación, ni en la cesación del fuego, ni en la promesa de un "tránsito" hacia la democracia ampliada. En otras palabras, la paz "real", que implica la construcción de una sociedad alternativa más justa y más democrática, no se agota en la paz "formal", entendida como el acuerdo para tramitar el conflicto en forma civilizada. Aunque esta paz formal constituye un paso previo e indispensable para el logro de la paz real, es preciso no confundir —como se ha hecho en otras ocasiones—, "los mecanismos para poner fin a la confrontación armada, con la solución a las causas que han originado la guerra" (4). Después de alcanzar el armisticio, si algún día se logra, Colombia deberá recorrer un largo camino hacia la transformación real de sus estructuras políticas, económicas y sociales.

## LA CANDIDATURA DE VIRGILIO BARCO FRENTE A LA HERENCIA DE BETANCUR

El tema de la paz ocupó, como era de esperarse, un lugar especial en el debate electoral entre 1985 y 1986. Mientras que el discurso del candidato conservador, Alvaro Gómez Hurtado, presentaba un corte radical frente a la concepción belisarista del conflicto armado y la forma de enfrentarlo, la lógica de Betancur parecía encontrar su prolongación en los discursos liberales. El candidato liberal, Virgilio Barco, parecía compartir ampliamente la tesis sostenida por la administración en curso según la cual existen condiciones objetivas de injusticia social que explican la presencia de grupos armados en Colombia. Por lo tanto, según esta interpretación, el Estado debe emprender una serie de reformas de tipo económico, social y político, si aspira a erradicar la violencia (5).

4. Gonzalo Sánchez, "Raíces históricas de la amnistía o etapas de la guerra en Colombia", en *Ensayos de historia social y política del siglo XX*, Bogotá, El Ancora Editores, 1985, p. 223.

5. María Emma Wills, "Las posiciones de los candidatos frente al proceso de paz", en *Qué pasó?*, Coyuntura Trimestral, CINEP, Año 4, No. 12, mayo de 1986; "Mi compromiso es con el futuro de Colombia: Barco", en *El Tiempo*, 11 de agosto de 1985, p. 5B; *La lógica de la paz*, Documento No. 10, Partido Liberal Colombiano.

No obstante esta afinidad en cuanto al diagnóstico de la violencia, el candidato liberal planteó fuertes críticas frente al proceso de paz que estaba por culminar. Unas tenían el claro propósito de diferenciar el programa liberal de las ejecuciones de un gobierno conservador, para mantener así la posibilidad de presentarse como su alternativa. Otras iban más allá, en el sentido de evidenciar los errores cometidos por la administración Betancur en el desarrollo de su estrategia y proponer los correctivos necesarios. En primer lugar, según el candidato liberal, al proceso de paz le hizo falta la acción directa del Estado, al no incluir en las comisiones de paz, verificación y diálogo a miembros del gobierno (6). La falta de planeación y de delimitación de responsabilidades constituirían otra de las causas primordiales de los deficientes resultados que arrojaba el proceso de paz. Por otro lado, Barco le criticaba a Betancur el hecho de haber adoptado una concepción "mesiánica" del proceso político y, en consecuencia, haber pretendido afianzar la paz sin el concurso de los partidos y de las fuerzas representativas de los diferentes sectores que constituyen la nación (7).

Pese a tales críticas, la propuesta liberal parecía tender, a grandes rasgos, hacia la concepción de "mano tendida" planteada desde el discurso inaugural por Belisario Betancur. A esto se añadiría la concepción del "pulso firme", sobre todo a partir de los acontecimientos del Palacio de Justicia en noviembre de 1985. Frente a este tipo de acciones y a los grupos que como "fanáticos" insisten en la vía armada, el Estado debería, según Barco, adoptar una política de mano dura privilegiando la solución militar del conflicto (8). De esta manera, bajo la consigna de "la mano tendida y el pulso firme", el candidato liberal integraba la solución política y la militar, es decir, la estrategia Betancur combinada con la estrategia Turbay.

Virgilio Barco obtuvo una significativa mayoría

de votos en las elecciones de mayo de 1986 (9). Sus propuestas de campaña debían entonces adaptarse a las condiciones que heredaba forzosamente del cuatrienio anterior. El presidente electo para el período 1986-1990 recibió un país cuyo régimen político seguía operando dentro de grados de legitimidad bastante endebles; un grupo de guerrillas cohesionado en la Coordinadora Nacional Guerrillera, CNG, y otro tratando de mantener una frágil tregua cuya prolongación a término indefinido había sido recientemente firmada; un nuevo movimiento político —la Unión Patriótica—, cuya plataforma de lanzamiento, las FARC, aún no hacían claridad sobre el problema de las armas. La apertura del espacio político prometida durante el cuatrienio anterior apenas había comenzado. Las reformas sustanciales en los campos económico y social seguían siendo objeto de especulaciones sin que se hubiera avanzado en su realización. Los obstáculos que se habían interpuesto en el desarrollo del proyecto de paz —oposición del Congreso y de las Fuerzas Militares—, relativos a las características del régimen, seguían pesando en la realidad nacional.

Frente a este panorama, sin embargo, el nuevo gobierno contaba con algunas condiciones significativamente mejores que las de su antecesor. Además de contar con un amplio respaldo electoral, Barco asumió la Presidencia con el apoyo de su partido, el Liberal, que además tiene la mayoría en el Congreso. Esta ventaja, sin embargo, ha demostrado ser muy frágil dado el profundo fraccionamiento interno del partido de gobierno y, por ende, los grandes esfuerzos que ha tenido que realizar el Ejecutivo para lograr cohesionar al partido en torno a sus iniciativas. El tan anunciado gobierno de partido del presidente Barco terminó por ser un gobierno sin partido.

Barco también encontró a su llegada a la Presidencia una economía en franco proceso de recuperación (10). Esta circunstancia no sólo le

6. "El proceso de paz ha fracasado: Barco", en *El Tiempo*, 8 de abril de 1986, pp. 1A y 7A.

7. "Crítico análisis del proceso de paz hace Barco", en *El Tiempo*, 30 de junio de 1985, p. 11A.

8. Declaración de Virgilio Barco con ocasión de los eventos del Palacio de Justicia el 9 de noviembre de 1985, recopilada en *El Partido Liberal y la defensa de las instituciones democráticas*, Documento No. 21, Partido Liberal Colombiano.

9. Virgilio Barco obtuvo 4'211.826 votos (58.2% del total); Alvaro Gómez obtuvo 2'586.825 (35.8%); Jaime Pardo Leal obtuvo 328.641 (4.5%). Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

10. La variación porcentual del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante, no sólo fue inferior al 1.5% durante todo el período de Betancur, sino que en dos de esos años fue negativa (1982: -0.9% y 1984: -0.5%). Por el contrario, en 1986 esta situación había cambiado radicalmente. En ese año la variación porcentual del PIB por habitante fue del

permitiría al gobierno desarrollar los programas contenidos en su plan de economía social, sino también evitar la puesta en vigencia de medidas de ajuste de tipo recesivo como las aplicadas durante el cuatrienio anterior. De hecho, las condiciones económicas favorecían las posibilidades para intentar una política económica más acorde con las estrategias de paz, así como un programa de reformismo socioeconómico más agresivo.

No obstante la existencia de estas condiciones favorables, la administración Barco encontró desde sus comienzos un grave obstáculo en la búsqueda de la paz: la agudización de la violencia política por el crecimiento vertiginoso de la guerra sucia. Para 1986 ya era claro que la violencia no se centraba exclusivamente en el enfrentamiento entre la guerrilla y las fuerzas del Estado. A este eje inicial del conflicto armado se habían sumado ya dos nuevos actores profundamente ligados entre sí, los narcotraficantes y los grupos paramilitares, demostrando con sus acciones una gran capacidad de acelerar el escalamiento de la guerra. Dos factores heredados de la administración anterior contribuían a oscurecer el panorama: el primero tiene que ver con la polarización de los actores armados resultante de la ruptura de los acuerdos de paz y, ante todo, de la batalla del Palacio de Justicia. El segundo, y quizás el más grave, fue la proliferación de los grupos de autodefensa, paramilitares y escuadrones de la muerte que iniciaron en forma privada labores de contrainsurgencia como contrapeso a la apertura de negociaciones con la guerrilla, promovida por Betancur. Estos crecieron al amparo de la indiferencia gubernamental y de la impunidad propiciada por la crisis del aparato de justicia, cuando no gracias a la aprobación y colaboración explícita de algunos sectores militares dentro del Estado mismo. Sin duda alguna la polarización exacerbada por la reanudación del enfrentamiento, y la guerra sucia crecientemente descentralizada y privatizada, constituían para 1986, un contexto a todas luces negativo para la continuidad de la tregua con las FARC o la reanudación de negociaciones con la CNG.

# **1. LA ESTRATEGIA DE RECONCILIACION, NORMALIZACION Y REHABILITACION DE LA ADMINISTRACION BARCO.**

## **PRIMERA ETAPA: 1986 - 1988**

La estrategia diseñada por Barco para enfrentar la violencia partía, en lo fundamental, del mismo diagnóstico de la administración Betancur. Pese a ello, y aunque los objetivos de erradicar el conflicto armado y relegitimar el régimen permanecían básicamente inalterados, la estrategia puesta en marcha el 7 de agosto de 1986 significó en varios sentidos un fuerte viraje con respecto a su antecedente inmediato. Con ella se buscó aislar a la guerrilla de toda discusión sobre las reformas, quitarle protagonismo, rebajar su perfil político. Al adelantar unilateralmente su programa de cambio, el gobierno pretendía simultáneamente recuperar legitimidad para el régimen y reducir la influencia de la guerrilla al ganarse el apoyo de sus antiguas bases sociales. La cuestión de la negociación quedó desde un principio reducida únicamente a los temas relacionados con el desarme, la desmovilización y la reincorporación del movimiento armado. Los tres componentes de la estrategia diseñada por Barco, la rehabilitación, la normalización y la reconciliación, evidenciaron a lo largo de su desarrollo el énfasis otorgado por la actual administración a la acción unilateral del gobierno, buscando con ello reducir la presencia de la guerrilla y trasladar el componente de la negociación a un segundo plano.

El Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, constituyó, durante los dos primeros años de esta administración, la pieza clave de su estrategia de paz. Este plan había sido diseñado desde el gobierno anterior pero su ejecución había tenido poco éxito. El gobierno de Virgilio Barco lo retomó y lo convirtió en instrumento esencial no sólo de la estrategia de paz sino de su Programa de Economía Social. Con él se ha buscado reorientar el gasto público no sólo hacia las áreas afectadas por la violencia sino también hacia aquellas zonas marginadas en lo económico, pretendiendo simultáneamente quitarle piso político a la guerrilla y corregir los desequilibrios regionales ocasionados por el modelo de desarrollo (11). De allí que su cober-

3.3%. En 1987 fue del 3.5%. *Revista del Banco de la República*, Volumen LXI, No. 730, agosto de 1988, p. 106.

11. Consuelo Corredor, "Discurso y realidad del Plan Nacional de Rehabilitación", en *Análisis, conflicto social y violencia*

tura se ampliara grandemente, pasando de 177 municipios en 1986 a 297 municipios, con una población cercana a los cinco millones, en 1988 (12). Paralelamente los recursos apropiados y ejecutados por el plan también han tenido que aumentar, hasta llegar casi a duplicar los del cuatrienio anterior (13). La otra novedad introducida al PNR en la presente administración ha sido el intento por involucrar a la comunidad en la discusión de sus problemas y el diseño de las soluciones a través de los Consejos municipales y regionales de Rehabilitación. Aunque tal propósito no se ha logrado a cabalidad, por lo menos muestra la intención de reconocer la importancia de la participación comunitaria a la vez que introduce una cierta descentralización y flexibilidad en las decisiones, conveniente dada la diversidad regional del país.

Acertado en su concepción, el PNR sufre, sin embargo, de serias limitaciones que habría que señalar. En primer lugar, en lo que tiene que ver con los recursos destinados al Plan, no ha habido una decisión clara por parte del gobierno para obtenerlos gracias a una mayor exigencia tributaria dirigida a los sectores más pudientes. La reforma tributaria aprobada a principios de la actual administración así lo demuestra. Ellos se han obtenido, más bien, gracias a una redistribución interna de los gastos del gobierno, mediante la cual hoy se destina aproximadamente el cuatro por ciento anual del PIB al llamado sector social: el Plan Nacional de Rehabilitación y el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta. Este cuatro por ciento significa, sin duda, una cantidad apreciable. Pero se trata de aliviar con él las necesidades, represadas por años de abandono oficial, del 40 por ciento de la población colombiana (14).

Ahora bien, la extensión de ese gasto hacia municipios diferentes a aquellos azotados por

la violencia hace que el PNR pierda su carácter preferencial y por lo tanto disminuya en su impacto como herramienta para la superación del conflicto armado. Pero además, el Programa de Economía Social tomado en su conjunto constituye solamente un plan marginal aplicado a corregir desequilibrios, mas no pretende rectificar en forma radical los rumbos del modelo de desarrollo colombiano.

También es preciso reconocer que el Plan se ha estrellado en sucesivas ocasiones con la rigidez, lentitud e ineficacia de unas entidades estatales poco acostumbradas a renunciar a sus prácticas tradicionales en favor de un programa que exige ciertamente una gran dosis de flexibilidad y agilidad, así como una eficaz coordinación interinstitucional. De esta rigidez institucional se deriva en parte el hecho de que el gasto se siga orientando fundamentalmente hacia obras de infraestructura física (vial y productiva) mientras que se siguen relegando a un segundo plano las necesidades en materia social: salud, educación, servicios, vivienda y justicia. Este hecho no sólo desdice del verdadero contenido social del PNR, sino que además abre interrogantes serios sobre quiénes habrán de ser sus verdaderos y finales beneficiarios.

Aparte de estas cuestiones, la pregunta fundamental que debe hacerse sobre el Plan Nacional de Rehabilitación tiene que ver con su eficacia como instrumento clave para lograr la paz en Colombia. De entrada, es cuestionable la concepción según la cual las condiciones materiales (hambre, miseria, desempleo, abandono estatal) constituyen la causa principal de la violencia. La importancia central asignada al PNR durante la actual administración lleva implícito un sesgo en ese sentido. Pero aun si esto fuera cierto, es innegable que un Plan para atacar esas "causas objetivas" no puede aspirar al éxito sino en el largo plazo. En el intervalo, el gobierno debería haber acometido otras acciones complementarias que redujeran, si no conseguirían erradicar del todo, los niveles de violencia. La administración Barco, por el contrario, depositó una extrema confianza en lo que algunos han llamado el "mito tecnocrático" del PNR (15) y dejó abandonados o relegados a

en Colombia. Documentos ocasionales, No. 53, CINEP, mayo de 1989, p. 39.

12. Contraloría General de la República, *Informe financiero*, junio de 1988, p. 11.

13. Entre 1983 y 1986 el PNR hizo apropiaciones de recursos del presupuesto nacional por un monto de 67.917.9 millones de pesos; entre 1987 y 1988 esta apropiación ascendió a 106.813.6 millones de pesos. Por otro lado el PNR ejecutó, entre 1983 y 1986, un total de 53.176.2 millones de pesos; entre 1987 y 1988 la ejecución fue de 91.970.3 millones de pesos. Consuelo Corredor, "Discurso y realidad...", p. 42.

14. Salomón Kalmanovitz, "Economía de la violencia", en *Revista Foro*, No. 6, junio de 1988, p. 21.

15. La expresión "mito tecnocrático" ha sido retomada de una conferencia dictada por Eduardo Pizarro en el Seminario

un segundo y tercer plano los demás factores generadores de violencia.

La reforma política, por ejemplo, a pesar de haber demostrado su crucial importancia como componente de la política de paz del gobierno anterior, fue desplazada a un plano secundario por la actual administración. El gobierno de Barco redujo el debate acerca de las transformaciones del régimen político a la implementación del esquema gobierno-oposición. Este esquema, saludablemente concebido como un primer paso hacia el desmonte definitivo del Frente Nacional, se convirtió en el pilar de la llamada normalización de la democracia dentro de la estrategia gubernamental. Las ventajas de institucionalizar la oposición en el país son innegables. Ello contribuiría sin duda a civilizar la contienda política enmarcando y canalizando el conflicto dentro de los parámetros de una democracia amplia y pluralista. No obstante, el esquema propuesto por la actual administración redujo toda la controversia a los dos partidos tradicionales buscando con ello absorber de nuevo, a través suyo, todas las contradicciones de la sociedad colombiana. Tan estrecho modelo continuaba excluyendo no sólo a los movimientos nuevos como la Unión Patriótica, A Luchar y el Frente Popular, sino a la mayoría de las fuerzas sociales que, sin sentirse representadas ni por el bipartidismo ni por la izquierda tradicional, constituyen la principal fuente de oposición al sistema. Además de esta severa limitación, el mismo esquema ha puesto en evidencia la inexistencia de dos partidos realmente cohesionados, con programas o ideologías alternativos, que pudieran darle vida al dúo gobierno-oposición. Sobra decir que ni el Partido Social Conservador, ni mucho menos el Liberal, están en condiciones de hacer realidad tal propósito.

En lo que respecta a las demás iniciativas que suponen una apertura democrática, entre 1986 y 1988 el gobierno de Barco se limitó a reglamentar y poner en marcha las reformas relativas a la elección popular de alcaldes y la descentralización administrativa y fiscal, aprobadas durante el cuatrienio anterior. La consulta popular en los municipios, contemplada en el mismo Acto Legislativo que aprobó la elección

popular de los alcaldes, sólo llegó a ser reglamentada durante la legislatura ordinaria de 1989, cuatro años después de recibir sanción presidencial. En suma, los dos primeros años de la presente administración estuvieron marcados por un notorio desinterés por crear y profundizar los canales de participación ciudadana.

Una difícil coyuntura, desatada a raíz del asesinato del Procurador General de la Nación y el visible empeoramiento del orden público a comienzos de 1988, llevó a que el Presidente propusiera un plebiscito como recurso heterodoxo para llevar a cabo una reforma constitucional. La oposición de los partidos tradicionales, incluido el suyo propio, dio al traste con esta iniciativa. Luego surgió como medida última de rescate, el Acuerdo de la Casa de Nariño que consistía básicamente en un nuevo pacto bipartidista para hacer más viable jurídica y políticamente la iniciativa presidencial de reformar la Carta Constitucional mediante referendación popular (16). Pero a este nuevo intento se opuso el Consejo de Estado declarando inconstitucional el acto administrativo que sustentaba el proceso de reajuste institucional. En consecuencia, cinco meses después, Barco debió retornar a los cauces legislativos normales presentando su propuesta de reforma constitucional ante las cámaras.

El nuevo proyecto de Acto Legislativo recogió finalmente una serie de propuestas de reforma política, algunas de las cuales presentaban avances, y otras, serias contradicciones. Entre ellas se contaban la consagración de amplias garantías y libertades ciudadanas, la reforma del Congreso, la supresión del parágrafo del ordinal primero del artículo 120, una nueva formulación para la norma sobre estado de sitio, el fortalecimiento de la justicia, la elección popular de gobernadores, la creación de la circunscripción nacional para la representación de las minorías y la posibilidad de utilizar tres prodedimientos alternativos para reformar la Constitución. Muchas de estas iniciativas fueron recortadas en su totalidad y otras fueron disminuidas en su alcance a lo largo de la pri-



mera vuelta en el Congreso (17). Su suerte definitiva quedó pendiente de la aprobación final que debía darse al finalizar la legislatura ordinaria de 1989. Luego de haber sufrido grandes recortes y cambios a su paso por el Senado y la Cámara, la iniciativa gubernamental para reformar la Carta se hundió definitivamente, con la colaboración explícita del partido de gobierno.

Quizá la reforma más atractiva del paquete discutido a lo largo de los dos últimos años era aquella que abría las posibilidades de utilizar varios procedimientos alternativos, entre ellos la convocatoria a un referéndum, con el objeto de abrir espacios de discusión y legitimar con el voto popular algunos cambios sustanciales al régimen político. De haber logrado su aprobación, quizá se hubieran iniciado en Colombia las posibilidades de una verdadera apertura democrática. Aparte de esta novedosa propuesta, el resto de la reforma impulsada por el gobierno no llegaba ni siquiera tangencialmente a constituir el nuevo pacto político que requiere la sociedad colombiana. Adicionalmente, es necesario anotar que la conexión entre el debate constitucional y el propósito de pacificación nacional solamente fue establecida a partir de la iniciación de negociaciones con el M-19.

Aparte de este tortuoso recorrido de la reforma en la normatividad institucional, quizá el factor de mayor gravedad que afecta una real ampliación de la democracia en Colombia es la guerra sucia que se ha desatado en el país. Más aún que las normas, es el desarrollo real del proceso político, en el cual juega un papel creciente la violencia, lo que restringe en gran parte el juego político amplio y pluralista. La administración Turbay dio culminación a la tendencia represiva que se había desarrollado a lo largo del Frente Nacional, no sólo contra los grupos alzados en armas sino también contra toda manifestación de protesta legítima. Las detenciones masivas y la tortura tuvieron en ese cuatrienio su momento de auge. Luego vino la administración Betancur, bajo cuyo discurso de diálogo y apertura se dio paso a una progresiva clandestinización de la lucha contrainsurgente.

Se desarrollaron los primeros grupos paramilitares y las desapariciones forzadas llegaron a niveles nunca antes vistos en el país. Finalmente, durante la administración Barco se generalizó la formación de grupos de justicia privada en todo el territorio nacional, ampliando no sólo su cubrimiento geográfico sino también el rango de sus víctimas: ya no se trata únicamente de los guerrilleros amnistiados o reincorporados. A ellos se han sumado progresivamente dirigentes políticos de todos los partidos, militantes de los nuevos movimientos políticos de izquierda, dirigentes sindicales y populares, periodistas, artistas, sacerdotes e intelectuales, hasta cubrir una amplísima gama de gentes a quienes se vincula directa o indirectamente con la oposición al *statu quo*. El asesinato selectivo que ha ido sustituyendo progresivamente las desapariciones, la detención arbitraria y la tortura, ha alcanzado niveles demenciales durante la presente administración. Como si ello fuera poco, durante 1988 el país vio aparecer una nueva modalidad de esta violencia: la masacre colectiva (18).

Alertado por algunas fuerzas como la UP acerca del alarmante crecimiento de los grupos paramilitares, el gobierno de Barco permaneció, no obstante, impasible frente a ellos durante más de dos años. A la sombra de la indiferencia del Estado o cubierto por la ineficacia de un aparato de justicia totalmente desbordado por la magnitud del conflicto, otras veces amparado por la colaboración directa de sectores militares dentro del Estado, se fue configurando un aparato paramilitar organizado y poderoso, el cual constituye hoy por hoy el mayor obstáculo para una real democratización de la vida política en Colombia. Sólo cuando ese aparato armado se enfrentó al Estado mismo, cuando con toda su fuerza comenzó a golpear a sus propios funcionarios, sólo entonces decidió el gobierno de Barco aceptar su existencia y emprender una acción decidida contra ellos (19). Quizá era ya demasiado tarde.

18. Entre enero de 1988 y agosto de 1989 se cometieron en Colombia un total de 106 masacres. Véase *Cien días*, números 1, 2, 3, 4, 5 y 6, publicados entre marzo de 1988 y septiembre de 1989. CINEP. Véase también: *Americas Watch, Informe sobre derechos humanos en Colombia*, Bogotá, CEI-IEPRI, 1989.

19. Me refiero específicamente a la masacre de La Rochela (Santander) en la cual fueron asesinados doce funcionarios

17. *Ibid.*, pp. 85-96.



La existencia y proliferación de los grupos paramilitares se opone, por supuesto, no sólo a la normalización de la controversia democrática sino también a los propósitos de reconciliación contemplados como tercer componente de la estrategia Barco. Sin duda este hecho tiene mucho que ver con las dificultades de la Unión Patriótica para consolidar su espacio como alternativa política y, por ende, con la imposibilidad de que a través de ella se reincorpore la totalidad del movimiento armado que le sirvió de plataforma de lanzamiento: las FARC. Este, que debería haber sido el objetivo principal de la estrategia de reconciliación se vio obstaculizado además por otros factores. La administración Barco había heredado una tregua con las FARC, prorrogada en marzo de 1986 sin término fijo ni compromisos definidos. Subsistían, por lo tanto, numerosas ambigüedades en torno a la desmovilización y reincorporación definitiva de ese movimiento. Frente a ellas, sin embargo, el gobierno de Barco no intentó avanzar clarificando el proceso para salvar el débil éxito obtenido por la administración Betancur. Por el contrario, dejó la tregua con las FARC a la deriva, sujeta a los continuos y cada vez más frecuentes enfrentamientos con el ejército. Nunca se pensó en reconstituir la desaparecida Comisión de Verificación. El gobierno se limitó a constatar el deterioro y la ruptura gradual de la tregua hasta llegar a afirmar, en la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso en 1988, que de los acuerdos de La Uribe "no nos queda hoy sino su espíritu" (20).

Para el gobierno de Barco las FARC nunca fueron el interlocutor privilegiado que habían sido

al finalizar el cuatrienio anterior. Desde el comienzo, su administración buscó restarle protagonismo a la guerrilla al disminuir la relevancia del diálogo y la negociación directa como componentes de la estrategia de paz. Sin desconocer el acuerdo de La Uribe, que había heredado forzosamente, Barco minimizó su importancia. La negociación quedó reducida al tema del desarme, la desmovilización y la reincorporación de las guerrillas mientras que la cuestión de las reformas (agraria, urbana, política, etc.) se decidía e implementaba por canales paralelos en los cuales el movimiento armado no tenía ninguna participación. En tales condiciones, la concertación con el gobierno perdió todo interés para la guerrilla en general, pero sobre todo para las FARC que habían logrado un protagonismo sin precedentes durante el proceso de paz de Betancur. Esto significó un distanciamiento creciente entre las FARC y el gobierno y, por consiguiente, un acercamiento paulatino entre esta agrupación y los demás miembros de la CNG, que culminó con la incorporación de las FARC en la recién creada Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, CGSB, en octubre de 1987.

El enfrentamiento entre el movimiento insurgente y el Estado volvía, a finales de 1987, a retomar las características del período que antecedió a 1982. Los caminos de la negociación se deterioraban cada vez más con las FARC y estaban definitivamente cerrados para las demás guerrillas agrupadas en la CGSB. Frente a éstas se dio desde 1986 rienda suelta a la acción represiva, a través de la cual los militares ratificaron su tradicional autonomía en el manejo del orden público, totalmente recuperada a raíz del episodio del Palacio de Justicia. El tratamiento dado a la guerrilla por la administración Barco entre 1986 y 1988 fue sin duda regresivo frente al intentado por Betancur. Ciertamente es que en 1986 probablemente no estaban dadas las condiciones para reanudar negociaciones con la CNG, como también lo es que el acuerdo vigente con las FARC carecía de aclaraciones en torno a temas vitales, como el de las armas. En lugar de afrontar y superar estas dificultades, el gobierno decidió abandonar todo intento de negociación de un solo tajo. Con ello contribuyó al escalamiento progresivo de la guerra: el mismo que dos años después le haría retornar por los caminos del diálogo y concertación.

de la rama judicial en enero de 1989. Luego de otros atentados contra funcionarios estatales el gobierno expidió, el 20 de abril del mismo año, tres decretos de estado de sitio mediante los cuales se integró una comisión encargada de presentar al gobierno un plan integral contra los grupos paramilitares, se creó un cuerpo armado especial para combatirlos y se suspendió la vigencia de algunas normas que podían ser utilizadas para darle fundamento legal a los "grupos de autodefensa". *El Espectador*, 21 de abril de 1989, p. 1A.

20. "Informe del presidente de la República, Virgilio Barco, en la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, el 16 de diciembre de 1988". Reproducido en *Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, El Camino de la Paz. Historia de un proceso*, Vol. II, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 1989, p. 80.

Mientras tanto, el gobierno encaminó toda su voluntad a la reconciliación entre el Estado y la comunidad, en los paros cívicos y las marchas campesinas. Esta actitud, si bien novedosa y positiva, no tocaba la médula del conflicto violento que continuaba azotando la sociedad colombiana. Muy pronto, además, presionado por los militares y por algunos sectores políticos dominantes que veían con alarma la presencia de la guerrilla en las movilizaciones populares, el gobierno recayó en un error una y mil veces cometido en la historia colombiana: confundir la movilización legítima con la subversión y darle, en consecuencia, un tratamiento represivo (21). Así, la reconciliación, como componente de la estrategia de paz de Barco, no sólo cambió de sentido sino que había desaparecido casi totalmente del panorama al mediar el año de 1988.

Dos años después de iniciada la administración Barco, su modelo de paz auguraba un fracaso aún peor que el anterior. El Plan Nacional de Rehabilitación avanzaba lentamente superando los obstáculos propios de la burocracia, el clientelismo y la escasez de recursos. La reforma constitucional, sin el apoyo decidido del bipartidismo, debía todavía superar una vuelta más por el filtro antirreformista del Congreso. La reconciliación con la comunidad entraba en franco deterioro mientras que los canales de concertación con la guerrilla se encontraban prácticamente rotos. Paralelamente, la guerra sucia prosperaba dando muestras de una creciente pérdida del siempre frágil monopolio de la violencia por parte del Estado colombiano, frente a lo cual lo único previsible era la anarquización acelerada del conflicto interno.

Fue de nuevo un acto de fuerza proveniente del movimiento guerrillero el que puso sobre el tapete la necesidad de buscar salidas políticas para el conflicto armado. El secuestro de Alvaro Gómez realizado por el M-19 en mayo de 1988 desencadenó una serie de reacciones que,

por sobre todo, demostraron que el anhelo de paz seguía estando presente y resurgía con fuerza en diversos sectores de la sociedad civil dispuestos a idear mecanismos para la búsqueda de la paz, alternativos a la estrategia gubernamental. El M-19 produjo entonces un comunicado a través del cual lanzó la propuesta de un alto al fuego y una cumbre de "Salvación Nacional". Pese a la desconfianza que producía este tipo de consignas, ya bien conocidas desde la toma de la embajada de la República Dominicana, la propuesta del M-19 desató un rápido proceso de acercamiento entre el grupo guerrillero y dirigentes políticos, gremiales, sindicales y eclesiásticos que condujo no sólo a la liberación de Alvaro Gómez sino a la reapertura del diálogo entre la guerrilla y algunos sectores de la sociedad civil.

Primero se llevó a cabo la reunión de Panamá, el 14 de julio de 1988. Durante ella se convino la necesidad de llevar a cabo una reunión cumbre entre distintas fuerzas sociales que debía celebrarse en Bogotá dos semanas más tarde. En efecto, la cumbre se llevó a cabo el 29 de julio en Usaquén, con representantes de la Iglesia, los partidos tradicionales, la UP, la guerrilla, los gremios, los sindicatos y los indígenas. La reunión terminó con la convocatoria de una Comisión de Convivencia Democrática que debía instalarse el 22 de agosto con un término de 30 días (22). Este imprevisible proceso se llevó a cabo bajo la mirada intransigente del gobierno. Su renuencia a participar en él, aunque justificada oficialmente con el argumento de que no había negociación posible a partir de presiones por la fuerza, sólo dejó la impresión de que se encontraba totalmente desconcertado y rebasado por las circunstancias. Finalmente, obligado por el debate nacional desatado alrededor del tema de la paz y canalizado a través de la Comisión de Convivencia Democrática, el gobierno se vio forzado a responder con el lanzamiento de la Iniciativa de Paz del 10. de septiembre de 1988. Esta planteó, indudablemente, un viraje fundamental en la estrategia que se venía adelantando desde 1986.

21. La represión contra este tipo de movilizaciones apareció desde el paro regional del nororiente realizado en junio de 1987, pero se hizo mucho más evidente con ocasión de las marchas campesinas de mayo de 1988 en la misma región. Al respecto véanse entrevistas realizadas en Barranca-bermeja (Santander), entre el 22 y el 29 de agosto de 1988, Archivo del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.

22. *Semana*, No. 318, 7-13 de junio de 1988; No. 320, 21-27 de junio de 1988; No. 322, 5-11 de julio de 1988; No. 323, 12-18 de julio de 1988; y No. 326, 2-8 de agosto de 1988.

## 2. SEGUNDA ETAPA DE LA ESTRATEGIA DE PAZ DE LA ADMINISTRACION BARCO: LA NEGOCIACION COMO COMPONENTE FUNDAMENTAL 1988-1990

Las críticas a la Iniciativa de Paz de Barco no se hicieron esperar. En primer lugar, se le criticaba el enorme retraso con que había sido diseñado un verdadero plan de paz que el país reclamaba de tiempo atrás. En segundo lugar, se le calificaba como una reacción defensiva frente al acorralamiento que había sufrido el gobierno con motivo del secuestro de Alvaro Gómez y las negociaciones desatadas con ocasión del mismo. Reacción que, de paso, paralizaba el proceso de participación de la sociedad civil que venía gestándose meses antes. En tercer término, se le criticaba por su extrema rigidez, en la medida en que planteaba condiciones inamovibles y plazos fijos como prerrequisito para un objetivo único y preciso: la desmovilización y reincorporación de la guerrilla.

Pese a estas críticas, la Iniciativa de Paz dejó planteado a partir de septiembre de 1988 un viraje importante con respecto a la estrategia que venía impulsando el gobierno desde 1986: se volvía a reconocer en la guerrilla un interlocutor válido y se abrían con ello las posibilidades de una negociación directa aunque su alcance estuviera todavía reducido al tema único de la desmovilización y la reincorporación. Con el tiempo y el hábil manejo que de la coyuntura hizo el M-19, el gobierno tuvo que aceptar, finalmente, una mayor flexibilidad en los procedimientos y, sobre todo, aceptar la inclusión del tema de la apertura política en la agenda de las negociaciones.

En los días posteriores al lanzamiento de la Iniciativa nadie creía posible que tal "itinerario de rendición" —como fue llamada— pudiera dar otro resultado que la negativa rotunda por parte de la guerrilla a aceptarla y, por consiguiente, la agudización de la guerra. Sin embargo, el M-19 comenzó a dar pasos tendientes a un acercamiento con el gobierno, hasta que finalmente, en diciembre de 1988, el Presidente reconoció ante el Congreso que estimaba conveniente la iniciación de diálogos formales y directos con el M-19, "organización que en un plazo prudencial ha demostrado

voluntad de explorar caminos hacia la reconciliación" (23).

El M-19 tuvo que vencer el escepticismo gubernamental y nacional frente a su verdadera voluntad de paz a fuerza de sus demostraciones de hecho —el mantenimiento de una tregua unilateral desde el secuestro de Gómez Hurtado— y de la coherencia y sensatez de su discurso. La nueva cara del M-19 no era, como suponían algunos, una nueva máscara para disfrazar su voluntad de guerra. Más bien puede afirmarse que el movimiento sufrió una transformación interna desde la ruptura de la tregua en 1985 que lo llevó, finalmente, a replantearse con seriedad y realismo la viabilidad de la lucha armada dentro de las actuales circunstancias por las que atraviesa el país.

Varias razones propias de la dinámica interna del Movimiento pueden explicar en parte esta transformación. En primer lugar, es innegable que su debilidad militar los condujo a repensar su posición dentro del conjunto de fuerzas enfrentadas y a sopesar con mucha mayor modestia y realismo su capacidad de incidir en el desenlace final del conflicto armado. Sin embargo, según el Comandante General del M-19, "ese (el de la debilidad militar), no es el problema central, porque es una circunstancia que se puede modificar" (24). En efecto, no basta con afirmar que el M-19 está diezmado militarmente para explicar su disposición al diálogo. Tal como lo afirma Iván Orozco, "un grupo diezmado, pero fanatizado en su derrota, siempre podrá apelar al recurso último del terrorismo para mantener en zozobra el régimen que no consigue destruir" (25). Otra opción distinta al camino terrorista hubiera podido ser la de permanecer dentro de la Coordinadora y reforzar su proyecto militar pese a la debilidad propia. Sin embargo, la opción fue utilizar una coyuntura favorable para la negociación política y llevarla hasta sus últimas consecuencias. Motivos de diversa índole explican esta escogencia por parte del M-19.

Aparte de las consideraciones de tipo militar, el golpe recibido en el Palacio de Justicia tam-

23. "Informe del presidente de la República, Virgilio Barco, en la clausura de las sesiones...", p. 82.

24. Entrevista con Carlos Pizarro, comandante general del M-19, Santo Domingo (Cauca), 3 y 4 de junio de 1989.

25. Iván Orozco, "Por qué negocia el M-19", artículo inédito.

bién debió contribuir a la toma de conciencia en el M-19 sobre los límites de su acción armada que, aunque todavía espectacular, había perdido ya sus posibilidades de proyección política. Más allá del reconocimiento de errores en la táctica militar o en los objetivos políticos del asalto, la gran lección que debió dejarle al M-19 la derrota en el Palacio de Justicia tiene que ver con la imposibilidad de contar con una legitimidad ganada *a priori* que se mantiene sin modificaciones en el tiempo. Aprendida esta lección, el nuevo M-19 se expresa así: "La guerrilla opta ahora por el proceso de paz porque hoy no se puede avanzar si no se recupera una inmensa legitimidad. No se trata de reclamar legitimidad..., todos la reclaman; sino de conseguirla, construirla, mantenerla y actualizarla" (26).

Existe otro factor que puede ayudar a explicar la posición del M-19 frente al actual proceso de negociación: la flexibilidad de su proyecto político. Carente de definiciones concretas, su discurso, sin embargo, puede enmarcarse dentro de los parámetros de una corriente nacionalista de izquierda democrática y reformista, susceptible de ser integrada dentro de un régimen demo-liberal. La democracia y no la revolución ha sido el *leitmotiv* permanente en el discurso político del M-19. En palabras del Comandante General, "el 'eme' nunca se ha planteado el objetivo total de la revolución absoluta. No hay modelo. Por eso hemos podido variar, buscar nuestro propio camino" (27). Esta ambigüedad, que a la vez explica buena parte de los virajes táctico-estratégicos del pasado, bien puede haberse convertido en un punto a favor a la hora de modificar el rumbo de acción hacia la paz. Por último, habría que considerar la continuidad en la Comandancia General desde la muerte de Alvaro Fayad en 1986 como un factor que contribuye a la coherencia en el discurso y el accionar del Movimiento. Luego de un lento proceso de reconstrucción de la dirigencia, duramente fracturada y debilitada por la muerte, en escasos tres años, de tres comandantes generales, la comandancia del M-19, unificada bajo el mando de Carlos Pizarro, tenía en 1988 mejores posibilidades de proyectar una línea de acción y un discurso mucho más consistentes que en el pasado.

Finalmente, la construcción de una nueva actitud en el M-19 responde en gran parte a la actual situación nacional, para no mencionar las drásticas transformaciones que ha vivido el mundo socialista en el último año. En cuanto al panorama nacional, la proliferación y el fortalecimiento de los grupos paramilitares, respaldados en buena parte por un socio excesivamente poderoso como el narcotráfico, es uno de los retos que debe enfrentar la guerrilla, sobre todo en lo que hace a las condiciones de viabilidad de una victoria revolucionaria en el corto o mediano plazo. Entendido no sólo como enemigo militar con suficiente capacidad para enfrentarla, sino también como enemigo político que le disputa la lealtad de sus antiguas bases sociales, el dúo paramilitares-narcotráfico constituye uno de los principales factores del enturbiamiento de la violencia política en Colombia. La complejidad y dispersión del conflicto en la década de los ochenta, aumentada por la intervención del tercer agente mencionado, constituye un elemento de peso para dudar de la viabilidad estratégica de la lucha guerrillera en Colombia.

Esta falta de viabilidad en el largo plazo no significa, por supuesto, que la guerrilla no conserve aún una gran capacidad de perturbación militar y política en vastas regiones del país. Se refiere más bien a las condiciones que, en el momento actual, hacen impensable una victoria revolucionaria de corte radical. Lo paradójico de esta situación es que esa incapacidad de triunfo en términos estratégicos por parte del movimiento armado no va acompañada de un fortalecimiento en el polo estatal que podría, en tal caso, capitalizar a su favor las condiciones desfavorables para el polo guerrillero. Ante el deterioro de los dos polos enfrentados y su incapacidad mutua para derrotarse —el empate negativo—, el único futuro previsible para la situación colombiana no es la guerra civil con posibilidades revolucionarias, sino la prolongación indefinida del conflicto, cada vez más fragmentado y anarquizado. Ante los eventuales costos de esa prolongación, vastos sectores de la sociedad civil se aíslan cada vez más de los actores armados y, presas de pánico en tanto víctimas de la guerra, prestan cada vez menos apoyo a aquellos que insisten en la vía armada como única salida al conflicto. De tal suerte, tampoco puede esperarse en el corto plazo un acercamiento entre la guerrilla y el

26. Entrevista con Carlos Pizarro...

27. *Ibid.*

movimiento popular que pudiera llevar hacia la insurrección general (28).

Fueron, entonces, tanto las circunstancias internas del Movimiento como este complejo panorama nacional las razones que llevaron al M-19 a ingresar en el proceso de concertación planteado por el gobierno a través de su Iniciativa para la Paz. Gracias a esta decisión del Movimiento guerrillero y no a la generosidad gubernamental, se reabrieron en Colombia las posibilidades de pensar el problema de la violencia y la paz en términos políticos, y no sólo en términos militares o de rehabilitación, como se venía haciendo desde 1986.

### **El proceso de negociación Gobierno-M-19. Enero de 1989 - Marzo de 1990**

La negociación entre el gobierno y el M-19 se inició formalmente con la Primera Declaración Conjunta suscrita en el Tolima el 10 de enero de 1989. Esta implicó un primer logro significativo en el proceso en la medida en que clarificó el objetivo final del mismo. El documento afirma que el Gobierno Nacional y el M-19 convocan a un diálogo directo "para que en él, se acuerde un camino hacia la solución política del conflicto de la Nación Colombiana, que tiene que expresarse en un itinerario claro hacia la democracia plena y en un camino cierto hacia la desmovilización guerrillera con las garantías necesarias" (29).

La inclusión de la expresión "itinerario claro hacia la democracia plena" significó un avance sustancial con respecto a la Iniciativa gubernamental en cuya formulación inicial se reconocía como único objetivo del diálogo directo el de "acordar los procedimientos para su incorporación (de los grupos alzados en armas) a la normalidad" (30). Gracias a esta fórmula de la Primera Declaración se vincularon de nuevo los

dos temas cruciales del proceso de negociación: el abandono de la vía armada como recurso de acción política y la apertura democrática, entendida no como un vuelco total del régimen político (la "revolución por decreto"), sino como el establecimiento de nuevas reglas del juego político que permitan que los actores, antes enfrentados, puedan entrar a debatir sus proyectos y a competir por el consenso nacional dentro del marco de una democracia ampliada.

El consenso de las dos partes negociadoras sobre el objetivo último del proceso es requisito indispensable para su avance. Para ello es además absolutamente necesario que exista claridad sobre el mismo. Durante el proceso de paz de Betancur no hubo nunca claridad sobre el objetivo final. Hubo acuerdos sobre metas parciales: la necesidad de un cese al fuego, de una tregua, de un diálogo nacional, de una serie de reformas de amplio espectro. El diálogo, utilizado como medio para alcanzar el ambiguo fin de "afianzar la paz nacional" (31), terminó convertido en un fin en sí mismo. La falta de claridad en torno al objetivo estratégico condujo a un círculo vicioso en el que cada actor, interpretando la meta final a su propio acomodo, condicionaba su logro al difícil cumplimiento de las ambiciosas metas pactadas como compromisos parciales.

En este caso el objetivo final se planteó en forma clara e inmodificable. Como también se precisaron las condiciones para ingresar al proceso de diálogo: "se exige como prerrequisito la pública aceptación de participar en él. Por parte de los alzados en armas, un cese unilateral de las hostilidades por un tiempo prudencial que geste el clima de distensión y de confianza" (32). Por el contrario, durante el proceso de paz anterior fue el propio gobierno el que dio claras muestras de su voluntad (amnistía, cumbre política, Comisión de Paz) mientras que a la guerrilla no se le exigió ninguna condición previa para iniciar negociaciones. Esta diferencia obedece sobre todo a las condiciones prevalecientes en cada coyuntura. En 1982 la guerrilla venía en un proceso de ascenso y te-

28. Véase, Eduardo Pizarro Leongómez, "La guerrilla y el proceso de paz", en Gustavo Gallón (compilador), *Entre movimientos y caudillos*, Bogotá, CINEP-CEREC, 1989, pp. 247-260.

29. Numeral 2 de la "Primera Declaración Conjunta suscrita en el Tolima por el Gobierno Nacional y el Movimiento 19 de Abril, M-19, el 10 de enero de 1989", recopilada en *Consejería la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, El Camino de la Paz...*, p. 87. (El subrayado es mío).

30. "Desarrollo de la Iniciativa de Paz", en *Ibid.*, p. 37.

31. Texto del Acuerdo firmado entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC-EP, en Enrique Santos Calderón, *La guerra por la paz*, Bogotá, CEREC, 1985, p. 292.

32. "Primera Declaración Conjunta...", p. 88.

nía ganado un alto grado de legitimidad como consecuencia de lo ocurrido durante la administración Turbay. Era el régimen el que necesitaba con urgencia buscar una salida y recuperar para sí la bandera de la paz. Para 1989, por el contrario, el fracaso del anterior proceso había generado un innegable escepticismo frente a la real voluntad de paz de la guerrilla, lo cual exigía de ella, en este nuevo contexto, demostraciones concretas de su disponibilidad al diálogo.

También se clarificó, a través de la Primera Declaración Conjunta, quiénes habrían de ser los interlocutores en el proceso de diálogo. La Declaración dice en su numeral 2: "El Gobierno Nacional y el M-19 convocan a un diálogo directo a las Direcciones de los Partidos Políticos con representación parlamentaria y a los comandantes de los grupos de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar" (33). En representación del gobierno ha actuado el Consejero Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, cargo creado desde comienzos de la administración Barco con el objeto de centralizar e institucionalizar las múltiples y dispersas comisiones *ad hoc* del cuatrienio anterior. Este cambio en el manejo del proceso redujo el ámbito de participación de diversas fuerzas sociales que las comisiones de Betancur habían logrado crear. Pero condujo, por otro lado, a corregir numerosas fallas atribuidas a la "comisionitis" del pasado. Al centralizar las funciones de las comisiones en una sola persona se superó la falta de coordinación que las había aquejado. Por otro lado, la delegación directa del poder presidencial en manos del Consejero corrigió el vacío más grave de las comisiones: su falta de capacidad para tomar decisiones en asuntos de paz.

La situación ideal en aras de la claridad de los acuerdos y el cumplimiento de los compromisos es que la negociación bilateral que se desarrolla, en este caso, entre el Estado y el Movimiento guerrillero, sea asumida por dos interlocutores representativos de los polos en conflicto. Sin embargo, en una situación tan compleja como la colombiana es preciso advertir que ni el Estado, ni la guerrilla, constituyen actores homogéneos. De allí que las partes que

intervienen en la negociación no representen del todo a los actores en conflicto. El gobierno, por ejemplo, no representa a la totalidad de un Estado inmensamente fragmentado y dividido por diversas y aun contrapuestas interpretaciones del conflicto nacional. Este fue uno de los principales obstáculos que se opusieron al éxito del proyecto belisarista. En lo que respecta a la actual administración, es claro que el Ejecutivo no tiene capacidad de control sobre los agentes que, desde el Estado, promueven la guerra sucia. Tampoco logró imponer una disciplina sobre el partido de gobierno y, en consecuencia, el Congreso volvió a convertirse en uno de los más grandes obstáculos para el proyecto de reconciliación nacional.

Ahora bien, si no puede hablarse de coherencia en el interior del Estado, tampoco puede pensarse en la unidad de la contraparte: el movimiento armado colombiano. A pesar de los intentos recientes de cohesión alrededor de la CNG y posteriormente de la CGSB, la guerrilla en Colombia es aún un conjunto heterogéneo de movimientos sin posibilidades de unificación en el corto plazo. La Coordinadora sólo cumple un papel formal como canal para el intercambio de ideas y el logro de algunos acuerdos parciales, pero no tiene ninguna capacidad de "meter en cintura" a la totalidad de las organizaciones que la conforman. Ante esta inmodificable dispersión del movimiento guerrillero, sería preciso diseñar estrategias lo suficientemente coherentes pero a la vez flexibles, que pudieran dar cuenta de tal realidad. La Comisión de Paz del período Betancur inició negociaciones simultáneas con casi todos los grupos guerrilleros en forma espontánea y sin condiciones previas. Estas condujeron luego a la firma, por separado, de acuerdos muy diferentes entre sí. A su vez estos acuerdos contemplaban diversos compromisos que generaron, además de las numerosas comisiones, cursos divergentes en el proceso de negociación. La complejidad del entramado tejido a lo largo del período 1982-1986 produjo finalmente la anarquización del proceso mismo y la ruptura de algunos acuerdos hasta quedar reducido a uno solo de ellos: el de las FARC.

Barco ha intentado el proceso inverso: una sola estrategia contemplada en la Iniciativa de Paz se ofrece a todos los grupos guerrilleros, exigiendo de ellos, indistintamente, el cumpli-

miento de condiciones previamente establecidas. La propuesta, tal como fue concebida inicialmente, sólo fue aceptada por un movimiento armado: el M-19. El resto de la Coordinadora se abstuvo de ingresar en el proceso de negociación argumentando que las condiciones exigidas para ello eran inaceptables. El gobierno inició la negociación con un solo interlocutor esperando seguramente que, ante el cambio de condiciones que ello produciría, los demás grupos insurgentes se verían forzados a ingresar en el proceso.

Sin embargo, esto no sucedió. Por el contrario, de la Coordinadora Guerrillera surgieron por lo menos tres propuestas alternativas a la iniciativa gubernamental: el ELN ha manifestado que está dispuesto a conversar con el gobierno acerca de la humanización de la guerra y de la política energética, pero nunca estará dispuesto a entrar en negociaciones conducentes a la finalización del enfrentamiento armado; el EPL, por su parte, ha reiterado su disposición a entrar en el proceso de negociación pero sobre la base de condiciones aceptables para la guerrilla y luego de que el gobierno se haya comprometido a promover acciones contra la guerra sucia y a favor de la solución de conflictos regionales como el de Urabá; finalmente, por iniciativa de las FARC (34) fue creada la Comisión de Notables conformada por los expresidentes Misael Pastrana y Alfonso López Michelsen, el cardenal Mario Revollo Bravo y el presidente de la ANDI, Fabio Echeverri Correa, con el fin de constatar la buena voluntad de ese grupo para iniciar conversaciones con el gobierno alrededor de los temas de interés que fueran identificados a través de los contactos con la misma Comisión. El gobierno tuvo que aceptar, finalmente, la multiplicación y descentralización de los escenarios de diálogo con el movimiento guerrillero.

No obstante, los acercamientos con el EPL y las FARC no lograron concretarse en un esfuerzo serio de negociación debido, en buena parte, a la persistencia de la guerrilla en presionar el camino del diálogo por las vías violentas. Así,

pues, el proceso con el M-19 constituyó el pilar estratégico sobre el cual se apoyó el renovado proceso de paz bajo la administración Barco.

Una vez señalada la incompleta representatividad de los interlocutores básicos (gobierno y M-19), es preciso referirse al tercer interlocutor incluido en este proceso: los partidos políticos con representación parlamentaria. La inclusión de este nuevo actor implicaba no sólo una novedad sino, sobre todo, un avance con respecto al proceso de paz de Betancur, si se tiene en cuenta que la ausencia de compromiso de los partidos políticos, para no señalar su franca oposición, constituyó uno de los factores del fracaso del mismo. En esta nueva versión del proceso se los incorporó como participantes activos del diálogo y la negociación buscando con ello comprometerlos directamente, para garantizar así el cumplimiento de algunos de los acuerdos pactados. La Segunda Declaración Conjunta del Gobierno Nacional y el M-19 estableció la creación de una Mesa de Trabajo con el fin de facilitar el desarrollo del diálogo tripartito convenido en la Primera Declaración. Su función principal sería la "búsqueda de acuerdos políticos concertados con el objetivo de transitar hacia la democracia plena" (35).

La asignación de esta tarea a la Mesa de Trabajo tenía la virtud de corregir tres errores que mantenía vigentes la Iniciativa para la Paz: en primer lugar, en ella aparecían totalmente divorciados el diálogo directo y la discusión sobre la reforma política. A partir de la creación de la Mesa de Trabajo se reiteró la necesaria vinculación entre la cuestión de la reforma del régimen y el proceso de negociación. En segundo lugar, en la Iniciativa gubernamental el tema de las reformas institucionales quedaba circunscrito únicamente al debate sobre el paquete de reforma constitucional que cursaba entonces por el Congreso. Al hablar de la búsqueda de "acuerdos políticos" como labor fundamental de la Mesa de Trabajo, se amplió el espectro de temas y opciones más allá del Acto Legislativo en mención. Finalmente, quizá lo más importante es que la decisión de crear esta Mesa de Trabajo evitó que el Congreso pudiera

34. "Carta de las FARC a la opinión pública, que propone la conformación de una Comisión de Alto Nivel, 23 de febrero de 1989", recopilada en Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, *El Camino de la Paz...*, pp. 147-149.

35. Numeral 6 de la "Cuarta Declaración Conjunta, suscrita por el Gobierno y el M-19 en Santo Domingo, Cauca, el 17 de marzo de 1989", recopilada en *Ibid.*, p. 190.



torpedear la eventual realización de un debate acerca del tema. Los antecedentes experimentados durante el cuatrienio anterior eran un mal augurio para el cumplimiento del numeral 3 de la Fase de Distensión contemplado en la Iniciativa gubernamental, que proponía la realización de audiencias y la designación de voceros para dialogar en torno al reajuste institucional, “dentro de un marco de diálogo institucional promovido por el Congreso de la República, **si este cuerpo lo considera conveniente**” (36).

Con la creación de la Mesa de Trabajo se sustrajo el debate sobre la reforma política de la aceptación por parte del Congreso pero se intentó mantener, a la vez, el compromiso de los partidos políticos tradicionales y de la UP, buscando asegurar de alguna forma la concreción de los acuerdos a que allí se llegara bien fuera mediante su traducción en proyectos de ley y acto legislativo o bien, a través de medidas ejecutivas respaldadas por el consenso de los partidos (37). Estos correctivos pretendían subsanar el permanente divorcio que, durante el proceso de paz de Betancur, se mantuvo entre la labor del Congreso y la dinámica de la negociación y el diálogo nacional. Pese a la novedad del mecanismo y a su pretendida eficacia, la Mesa de Trabajo se fue quedando sin piso a medida que se hizo evidente la falta de compromiso de los partidos políticos con la búsqueda de una solución negociada al conflicto interno. Las conclusiones de la Mesa de Trabajo que debían ser presentadas antes del inicio de las sesiones ordinarias del Congreso, es decir, antes del 20 de julio del año en curso, tardaron casi cuatro meses en aparecer. En el intervalo, el Congreso dio inicio a la discusión de la reforma constitucional aprobada en primera vuelta durante 1988 y se enfrascó en la preparación de la actividad electoral para 1990. La demora de la Mesa de Trabajo en configurar el tan anhelado “acuerdo político” redujo el espacio para el debate acerca de las medidas de apertura democrática que constituían parte esencial del proceso de negociación.

Pero, además, las circunstancias en que fue firmado finalmente el Pacto Político por la Paz y

la Democracia, el 2 de noviembre, con la ausencia de la Unión Patriótica y del Partido Social Conservador, dice mucho sobre la voluntad de los partidos frente al problema de la paz. La UP había decidido marginarse totalmente del proceso a raíz del asesinato de José Antequera el 3 de marzo de 1989. El Partido Social Conservador por su parte, participó en todas las deliberaciones de la Mesa de Trabajo pero decidió abstenerse de firmar el Pacto Político como un arma de “regateo político” para presionar al gobierno y al Partido Liberal en algunos puntos de la reforma constitucional. Así, pues, la aprobación de las normas que habrían de darle vida efectiva al Pacto quedaron sujetas a las negociaciones que el gobierno lograra hacer con un disperso y fragmentado Partido Liberal que, pese a estar formalmente a favor de lo pactado, torpedeó insistentemente las probabilidades de aprobación de las reformas en la pasada legislatura. De nuevo, los partidos políticos mostraron en toda su dimensión la mezquindad política que los acompaña y el Congreso, de espaldas al país como siempre, se ratificó como un gran obstáculo para la superación de la crisis nacional.

Por el contrario, algunas fuerzas de la sociedad civil, entre ellas algunos partidos y movimientos políticos sin representación parlamentaria, dieron muestras de una gran voluntad de participación en las instancias que para el efecto se abrieron durante el proceso. Al respecto hay que aclarar que el hecho de que las negociaciones directas se lleven a cabo entre interlocutores claramente definidos —los adversarios en conflicto—, no quiere decir que la sociedad civil deba ser excluida del proceso general de reconciliación. Por el contrario, su participación es fundamental en aras de gestar un consenso nacional a favor de la solución negociada del conflicto. Tal participación puede darse contribuyendo al acercamiento entre las partes en conflicto (como lo hizo la Comisión de Notables), participando en el debate sobre las medidas necesarias para erradicar la violencia y consolidar la paz (diálogos regionales, mesas de análisis y concertación) y, eventualmente, puede llegar a cumplir un papel en la verificación de los acuerdos cuando ello sea necesario y conveniente (tal era el papel asignado a los Consejos Regionales de Normalización contemplados originalmente en la Iniciativa para la Paz).

36. “Desarrollo de la Iniciativa para la Paz”, en *Ibid.*, p. 37. (El subrayado es mío).

37. “Reglamento de la Mesa de Trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional”, en *Ibid.*, pp. 257-258.

La administración Barco aceptó a regañadientes la creación de algunos escenarios propicios para la participación de la sociedad civil en el actual proceso. Después de oponerse enérgicamente al diálogo regional que se llevaba a cabo en el Caquetá, terminó incluyendo este mecanismo dentro de la Iniciativa de Paz como complemento de la negociación directa entre el gobierno y la guerrilla. El desarrollo de estos diálogos ha sido desigual dependiendo de las condiciones propias de cada contexto regional. Algunos, como el del Cauca, han tenido un avance significativo. Otros, la mayoría, no han superado el carácter reivindicativo convirtiéndose en asambleas comunitarias donde, lejos de proponer soluciones a la violencia, se reiteran una vez más ante el Estado las necesidades más urgentes de la población local. En su conjunto, los diálogos regionales se han desarrollado en forma paralela al proceso de paz sin que se haya logrado establecer una conexión precisa entre los dos procesos. Quizá en ello haya influido la escasa presencia regional del único movimiento guerrillero involucrado en la negociación: el M-19.

La otra instancia propuesta por la Iniciativa de Paz que contemplaba la participación de la sociedad civil en asocio con los protagonistas del diálogo, cabe decir los grupos guerrilleros, los partidos políticos y funcionarios del Estado, infortunadamente no fue puesta en marcha. Se trataba de los Consejos Regionales de Normalización que debían actuar durante la Fase de Transición establecida por la Iniciativa. Aparte de incluir algunos representantes de la sociedad civil, los Consejos tenían la virtud de vincular a los militares, a la policía y al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, en labores de coordinación, supervisión y verificación de los acuerdos pactados (38).

La tercera instancia de participación de la sociedad civil, creada por iniciativa de las FARC y no del gobierno, es la Comisión de Notables. Su composición, a la cual ya se ha hecho referencia, tuvo el acierto de incluir no sólo a dos

expresidentes, de alguna forma voceros del bipartidismo, sino también a la Iglesia y a la ANDI, el gremio más influyente en el país después de los cafeteros. Se trataba de una comisión mediadora, de acercamiento. Ella fue quizá lo más parecido dentro del actual proceso a la extinguida Comisión de Paz de Betancur. Pero frente a ella tenía dos ventajas importantes: la primera, el reducido número de sus miembros lo cual agiliza su funcionamiento; la segunda, la clara delimitación de sus funciones. Los propios miembros de la Comisión de Notables se encargaron de aclarar, desde un principio, que ella no reemplazaba ni sustituía el papel necesario y protagónico que debe cumplir el gobierno en la negociación directa. Se trataba más bien de una comisión de "promotores" encargados de generar un ambiente de confianza previa y estimular la negociación directa (39).

Por último, la experiencia más rica en lo que hace a la participación de la sociedad civil a lo largo de este proceso fueron las Mesas de Análisis y Concertación. Estas fueron creadas por iniciativa de la Mesa de Trabajo con el objeto de "establecer otros mecanismos de participación a fin de canalizar e integrar los aportes de todas las fuerzas de la Nación" (40). Ellas pueden considerarse como la nueva versión del fracasado Diálogo Nacional, pero esta nueva experiencia resultó mucho más fructífera. El Diálogo Nacional surgió como una exigencia del M-19 para la firma del acuerdo de agosto de 1984; nunca fue visto con buenos ojos ni por el gobierno, ni por los partidos políticos. Peor aún: el mismo M-19 no logró darle forma a su propia iniciativa, llegó al Diálogo sin propuestas concretas y terminó abandonándolo a su propia suerte. En esta ocasión la iniciativa surgió en el seno de la Mesa de Trabajo en la que por supuesto se encontraba el M-19 como promotor de la idea, pero acompañado por el gobierno y los partidos tradicionales. El movimiento guerrillero presentó esta vez un total de 12 propuestas cuyo común denominador fue el realismo y la sensatez política (41).

38. Entre los integrantes de los Consejos Regionales de Normalización se encontraban, entre otros, el comandante de la Unidad Operativa Militar con jurisdicción en la región, el comandante de Policía y el director seccional del DAS. Véase, "Desarrollo de la Iniciativa para la Paz", en *Ibid.*, pp. 40 y 41.

39. "Primer comunicado de prensa de la 'Comisión de Notables' creada a instancias de las FARC, 28 de febrero de 1989", en *Ibid.*, pp. 167 y 168.

40. "Segunda Declaración Conjunta del Gobierno Nacional y el M-19 en las montañas del Tolima, 4 de febrero de 1989", en *Ibid.*, p. 110.

41. Las 12 propuestas del M-19 pueden consultarse en "Plan

Buena parte del éxito de las Mesas de Análisis y Concertación debe ser atribuido a la claridad con que se definieron de antemano su composición, sus funciones, los temas a discutir y los plazos. En total se reunieron tres mesas, en las cuales se discutió un número igual de temas: 1) Convivencia, justicia y orden público; 2) Aspectos socioeconómicos, y 3) Asuntos constitucionales y en materia electoral, que fueron a su vez subdivididos en subtemas específicos (42). Su función principal consistía en discutir estos temas y formular propuestas que contaran con el respaldo unánime de los participantes, para ser llevadas a la Mesa de Trabajo. Esta se encargaría, como se dijo antes, de elaborar con base en ellas una serie de acuerdos políticos que serían traducidos en proyectos de ley o medidas de carácter ejecutivo. Había entonces un mecanismo diseñado para articular los resultados del debate en las mesas con las instancias públicas representativas. Las Mesas de Análisis y Concertación cumplieron con el plazo que les había sido fijado de antemano: sus conclusiones, presentadas a la Mesa de Trabajo el 13 de julio de 1989, fueron la base del Pacto Político por la Paz y la Democracia firmado el 2 de noviembre por el Gobierno, el Partido Liberal y el M-19.

En cuanto a la participación de los diversos sectores de la opinión nacional en este tipo de foros, se diría que el Diálogo Nacional contó con una participación amplia pero poco repre-

sentativa. Sus integrantes estaban allí a título personal y no en representación de ningún sector de opinión. En las Mesas de Análisis y Concertación, en cambio, debían participar "además de representantes autorizados de los miembros de la Mesa de Trabajo, representantes autorizados de sectores y fuerzas representativas de la sociedad" (43). En virtud de esta disposición, un gran número de organizaciones de la sociedad civil fue invitado a participar. Entre las que acogieron la invitación cabría resaltar la presencia activa y el trabajo realizado por las universidades pública y privada, algunos movimientos y partidos políticos como el Movimiento Democrático Alternativo y la ANAPO, los militares retirados, algunos movimientos cívicos y comunales, así como varias asociaciones de profesionales (44).

La gran ausente en esta ocasión fue la izquierda. A pesar de haber sido invitada a participar en su calidad de partido con representación parlamentaria, la Unión Patriótica decidió marginarse totalmente del proceso (tanto de la Mesa de Trabajo como de las Mesas de Análisis y Concertación) por los motivos arriba anotados. La coordinadora de ese Movimiento, en carta enviada al Presidente Barco, oficializó su retiro del proceso como protesta ante la ausencia de garantías para la vida de los militantes de izquierda (45). A Luchar y el Frente Popular, excluidos de la Mesa de Trabajo por no tener representación en el Congreso, tampoco se hicieron presentes en las Mesas de Análisis y Concertación. La actitud de las fuerzas de izquierda puede ser entendida como un reclamo legítimo ante la escalada de la guerra sucia contra sus militantes. Sin embargo, también debe explicarse como consecuencia de las ambiguas relaciones que ellas mantienen con algunas organizaciones armadas opuestas al proceso de negociación con el M-19, sin descartar tampoco las luchas por el protagonismo político que han caracterizado a la izquierda colombiana. Sea cual sea la explicación, lo cier-

de Emergencia: orden público", Documento No. 7; "Plan de Emergencia: económico-social", Documento No. 8; "Plan de Emergencia: constitucional-electoral", Documento No. 9, en "10 Documentos sobre el proceso de paz", Secretaría de Información Alvaro Fayad, Movimiento 19 de Abril, M-19 (mimeo).

42. Mesa No. 1 - Convivencia, justicia y orden público: a) Mecanismo de juzgamiento de los delitos cometidos por los agentes de la guerra sucia; b) Autodefensas, grupos paramilitares y grupos armados extremistas; c) Estatuto antiterrorista; d) Narcotráfico; e) Derecho Internacional Humanitario. Mesa No. 2 - Asuntos socioeconómicos: a) Planeación participativa; b) Ingresos, salarios y aspectos laborales; c) Recursos naturales; d) Alimentos y seguridad alimentaria; e) Vivienda y asentamientos humanos; f) Salud; g) Fondo Nacional para la Paz. Mesa No. 3 - Asuntos constitucionales y en materia electoral: a) Nuevo pacto político; b) Reforma constitucional, referéndum y Asamblea Constituyente; c) Régimen electoral y de partidos: voto secreto y obligatorio; circunscripción nacional; financiación estatal de los partidos y las campañas electorales; acceso a los medios de comunicación; d) Continuidad de la política de paz; e) Creación de una cuarta rama del poder público que organice los servicios públicos de radio y televisión.

43. "Reglamento de la Mesa de Trabajo...", pp. 256 y 257.

44. Participaron con ponencias: 4 universidades, 4 centros de investigación, 8 asociaciones de profesionales, 7 partidos y movimientos políticos, la Coordinadora Nacional de Movimientos Cívicos, la ANUC, la Comisión Nacional Comunal, algunos sindicatos, 4 generales en retiro, y 14 asociaciones y comités populares.

45. *La Prensa*, 15 de marzo de 1989.

to es que la izquierda perdió, al no asistir a las Mesas de Análisis y Concertación, una nueva oportunidad para debatir sus ideas con un buen sector del país nacional y participar en la construcción de una salida negociada al conflicto.

En lo que hace a la participación de los diferentes sectores del Estado, cabe anotar que esta vez, de nuevo, los militares estuvieron ausentes. Cuatro generales retirados tuvieron una participación activa pero a título personal. No hubo representantes de las Fuerzas Armadas en servicio activo. Por lo tanto, aún está pendiente un urgente y necesario debate sobre la conveniencia de vincular al estamento militar en las diferentes etapas de un proceso de paz. La Iglesia Católica, por el contrario, ha estado presente a lo largo de todo el proceso en calidad de "tutora espiritual", es decir, como "testigo y garante ético de lo que allí se hable, se convenga y finalmente se pacte" (46). Su participación en las actuales negociaciones ha sido mucho más notoria que en el pasado.

En suma, pese a la ausencia de algunos actores claves (la izquierda, la mayoría de los gremios y los militares), las Mesas de Análisis y Concertación cumplieron con éxito la función que les había sido asignada. El resultado de esta experiencia de participación de la sociedad en el proceso de concertación fue resaltado como uno de los logros alcanzados por el mismo, en la Declaración Conjunta suscrita por el Gobierno y el M-19, el 17 de julio del año pasado. Allí también se resaltaba, como uno de los resultados más positivos, "el cumplimiento de los compromisos, etapas y tiempos establecidos en los sucesivos acuerdos" (47). A este logro contribuyó la modalidad adoptada de producir declaraciones conjuntas cada cierto tiempo, en las que se reiteraba el objetivo final acordado inicialmente y se fijaban metas parciales a alcanzar en el corto plazo. Ello permitió una cierta flexibilidad, gracias a la cual fue posible corregir el rumbo e introducir algunas rectificaciones sin perjuicio del compromiso original. Además, obligó a una sana confrontación permanente entre las partes en cuanto a la percep-

ción de cada una sobre los desarrollos del proceso. Esta vez, la evaluación de los pasos adelantados y de los obstáculos encontrados no se dejó a la libre interpretación de cada uno, como ocurrió durante el proceso de paz anterior en el que las partes calificaban, cada una a su manera, el cumplimiento o incumplimiento de lo pactado, hasta llegar a la ruptura unilateral de los acuerdos.

Otro factor que favoreció enormemente el normal desarrollo de las negociaciones fue la designación de una zona geográfica para la ubicación territorial del grupo guerrillero durante el lapso de las conversaciones previo a su reincorporación definitiva. La ubicación del M-19 en la vereda de Santo Domingo, municipio de Toribío, Cauca, contribuyó sobre todo, como lo afirma la Cuarta Declaración, a darle "transparencia al proceso, en el sentido de impedir que sectores enemigos del diálogo y la concertación puedan incurrir en acciones de las cuales pudiera inculparse al M-19 o al Gobierno" (48). Buena parte de las hostilidades entre el ejército y la guerrilla que torpedearon el proceso de paz de Betancur, entre ellas el ataque de Yaramales contra el campamento del M-19 en diciembre de 1984, tuvieron su origen en la ausencia de definición de territorios donde el movimiento armado pudiera permanecer durante el período de transición.

Así las cosas, el proceso debía culminar en diciembre de 1989 con la entrega de las armas del M-19 en Santo Domingo y la reincorporación definitiva del movimiento a la vida civil. Antes de ese acontecimiento, sin embargo, debían cumplirse todavía varios pasos indispensables. En primer lugar, debía ser aprobado el proyecto de ley de indulto presentado por el gobierno, cuyo trámite se inició en la Cámara de Representantes el 15 de noviembre del año en mención. Este proyecto encontró numerosas dificultades a su paso por el Congreso a raíz de las modificaciones introducidas por el ponente, quien amplió los beneficios de la medida a miembros de otros grupos guerrilleros e incluso a culpables de delitos comunes, como el narcotráfico (49). La inclusión de la figura de indulto para los narcotraficantes

46. "Reglamento de la Mesa de Trabajo...", p. 254.

47. "Pacto para la desmovilización gradual del M-19", en *El Espectador*, 18 de julio de 1989, 1A y 12A.

48. "Cuarta Declaración Conjunta...", p. 188.

49. *El Tiempo*, 15 de noviembre de 1989, p. 7A.

estuvo a punto de dar al traste con el proyecto. Una vez solucionado el **impasse**, el Congreso dio su aprobación a la ley de indulto, cuya reglamentación se hizo mediante decreto en enero de 1990.

Paralelamente, debía darse cumplimiento a las medidas contempladas en el "Pacto Político por la Paz y la Democracia", como requisito indispensable para el desarme, la desmovilización y la reincorporación del M-19. El Pacto, firmado el 2 de noviembre de 1989 por el Gobierno Nacional, el Partido Liberal, los presidentes del Senado y la Cámara, un representante de la Iglesia Católica y el M-19, contenía un total de 27 puntos que recogían, en su gran mayoría, las recomendaciones de las Mesas de Análisis y Concertación sobre convivencia, justicia y orden público, asuntos socioeconómicos y aspectos constitucionales y electorales.

Algunos de los compromisos pactados son competencia directa del gobierno, los ministerios, los departamentos administrativos o los institutos descentralizados. Es el caso de la mayoría de las modificaciones propuestas en materia social y económica. También compete directamente al gobierno llevar a cabo las acciones dirigidas a restablecer la convivencia, fortalecer la justicia y normalizar el orden público, como condición inaplazable para garantizar el regreso del movimiento insurgente a la lucha política legal. El asesinato de una docena de miembros del M-19 a lo largo del proceso de negociación plantea serias dudas acerca de sus posibilidades de constituir un nuevo movimiento político que no corra la misma suerte de la Unión Patriótica. No basta con las rectificaciones formales en la normatividad del régimen político. Es imprescindible, además, transformar las condiciones reales en medio de las cuales se desarrolla el proceso político en Colombia. En este sentido el gobierno podría seguramente avanzar si recogiera y pusiera en práctica los seis puntos contemplados en el Pacto.

Finalmente, estaba en manos del Congreso la aprobación de las reformas pactadas en torno a la ampliación del régimen político, relacionadas con la Constitución y el proceso electoral. Estas constituían parte del núcleo central del acuerdo y además revestían carácter urgente dada la cercanía de las elecciones de 1990. La polémica se centró alrededor de la posibilidad

de convocar a un referéndum en enero de 1990 e introducir dentro de la consulta la creación de una circunscripción electoral especial que daría acceso al Congreso a los miembros del grupo guerrillero reincorporado. La discusión acerca de estos dos puntos, cruciales para el proceso, se enredó en el debate sobre el paquete completo de la reforma constitucional en trámite, amenazada por serias incoherencias en su formulación general. Pero además sufrió el ataque frontal de varios miembros de la "clase política", incluidos algunos liberales que, desconociendo por completo el lento proceso de configuración de los acuerdos alcanzados con el M-19, resolvieron torpedearlo a última hora.

Por un lado, protestaban contra el exceso de generosidad al ofrecerle al M-19 cierto número de curules a cambio de su desarme y desmovilización. Por el otro, resolvieron incluir en el temario del referéndum un punto acerca de la extradición de narcotraficantes. De nuevo aquí, como en el debate sobre el indulto, se incluyó el tema del narcotráfico como una forma de lavarse las manos frente a un enemigo asumido por el Ejecutivo mas no por el Congreso. Si se quiere ir más lejos, el tema del narcotráfico se vinculó a las discusiones sobre la reforma institucional como la forma más fácil, por las contradicciones que suscita, de paralizar las posibilidades de transformación del régimen y con ellas, el proceso de reconciliación. De hecho, el paquete completo de reforma constitucional, incluida la eventual convocatoria al constituyente primario, se hundió el 15 de diciembre de 1989 con la aprobación del gobierno mismo que, ante la imposibilidad de imponer disciplina sobre su propio partido, pidió que el proyecto fuera archivado (50).

El desastroso resultado arrojado por la legislatura ordinaria de 1989 pareció, por un momento, llevar al fracaso todo el proceso de negociación con el M-19. De nuevo, los partidos políticos y sus representantes en el Congreso, aparecían como el más grande obstáculo para lograr la paz en Colombia. Sin embargo, el M-19, convencido de que el camino hacia la paz era ya irreversible, mantuvo la tregua unilateral y promovió contactos con el gobierno para buscar salidas ante el incumplimiento de los parti-

dos. La reglamentación de la ley de indulto hizo posible que algunos miembros de la comandancia del Movimiento se hicieran presentes en Bogotá para adelantar gestiones conducentes a la finalización exitosa del proceso.

Sin contar aún con la certeza de que ello sería posible, el M-19 inscribió listas, en coalición con otros sectores ajenos al bipartidismo (el Frente Democrático, la Democracia Cristiana y el Movimiento Colombia Unida), para participar en las elecciones de alcaldes y corporaciones públicas el 11 de marzo de 1990. Paralelamente se avanzó con el gobierno en la definición de mecanismos y procedimientos concretos para la desmovilización, dejación de armas y reincorporación de los militantes del Movimiento. A este respecto, no deben olvidarse los problemas surgidos con ocasión de la aplicación de la ley de amnistía de 1982: falta de preparación de las entidades estatales, resistencia de la burocracia, escasez de recursos, persecuciones, amenazas y asesinatos (51). Ellos indican que la reincorporación no es asunto fácil y que, por el contrario, la ausencia de un mecanismo eficaz para llevarla a cabo o su eventual fracaso pueden convertirse en un fuerte argumento para retornar a la lucha armada.

Finalmente, una vez superados la mayoría de los escollos y ante la mirada indiferente de los partidos, excesivamente atareados con la cuestión electoral, el viernes 9 de marzo de 1990 el M-19 hizo entrega de sus armas, municiones y demás elementos bélicos para luego firmar, en la Casa de Nariño, el acuerdo de paz definitivo con el presidente Barco. La entrega efectiva de las armas terminó por despejar todas las dudas y ratificó su real voluntad de reincorporación. A partir de este hecho no podrá atacarse al M-19 sobre la base de que este Movimiento ejerce el "proselitismo armado". Por otra parte, el hecho de que el armamento haya sido entregado a una comisión de la Internacional Socialista tiene a la vez un valor simbólico y un valor real. En tanto símbolo, se trataba de dar a las armas un "destino digno", es decir, evitar que quedaran en manos del gobierno y sus Fuerzas Armadas, el enemigo de antaño. Después de ser inventariadas por los miembros

militares de la comisión técnica de la Internacional Socialista, las armas fueron fundidas con el objeto de impedir su futura utilización. Su valor real consiste en promover una especie de supervisión internacional del proceso en la medida en que, una vez puesta la atención mundial sobre la reincorporación del M-19 a la vida política legal, deberá darse un mayor nivel de presión sobre el gobierno para cumplir con los compromisos adquiridos y, ante todo, para evitar el aniquilamiento de los militantes del nuevo Movimiento.

Dos días después de decir "adiós a las armas", el nuevo movimiento político, conservando su antiguo nombre, participó en elecciones y obtuvo una significativa votación dada su reciente reincorporación y los inmensos obstáculos que impidieron la realización de la campaña electoral. Pasadas escasas veinticuatro horas del cierre de la votación, el M-19 contaba ya con un alcalde elegido popularmente, otro candidato con grandes posibilidades de llegar a la alcaldía de Yumbo, varios concejales y una importante votación en Bogotá (52). No obstante, les espera un largo y difícil camino hacia la consolidación de este primer paso en la constitución de un movimiento político alternativo al bipartidismo.

Ahora bien, es preciso aclarar que la reincorporación del M-19, por exitosa que sea, no tiene la capacidad para poner fin a la violencia, puesto que ella no se agota en el enfrentamiento con uno solo, quizá el más pequeño, de los grupos guerrilleros. A su lado permanecen activas las demás organizaciones armadas que, pese a algunos intentos de acercamiento con el gobierno, persisten en el enfrentamiento.

Además, a la clásica confrontación entre las guerrillas y el Estado, se ha agregado la violencia rural generada por los grupos paramilitares y el terrorismo urbano de los narcotraficantes. Este último factor emergió con fuerza en el segundo semestre de 1989 debido a la "guerra" declarada por el gobierno contra el narcotráfico a raíz del asesinato de Luis Carlos Galán el pasado 18 de agosto. Este hecho obligó al

51. Véase, Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, *Actores en conflicto...*, pp. 127-133.

52. Este artículo se terminó de escribir el lunes 12 de marzo de 1990. Por lo tanto no incluye datos finales sobre las elecciones.

gobierno a enfrentar, forzosamente, un enemigo que había pretendido desconocer por más de tres años. La confrontación con el narcotráfico en las ciudades ha disminuido gracias a algunos triunfos del gobierno (el asesinato de Gonzalo Rodríguez Gacha el 15 de diciembre de 1989), al agotamiento de la modalidad de terrorismo utilizada por los narcotraficantes, al debilitamiento y desarticulación de la organización del narcotráfico por la captura y extradición de algunos de sus altos mandos, y a la mediación de los Notables en el caso del secuestro de Diego Montoya que dejó planteada la posibilidad de una negociación tácita. Esta consistiría en renunciar al narco-terrorismo a cambio de ser juzgados en el país y de la derogatoria de la extradición por vía administrativa.

La lucha contra los narcotraficantes, sin embargo, ha dejado intacta la estructura paramilitar, con lo cual se demuestra que ella no depende exclusivamente del narcotráfico, sino que hunde sus raíces en otros grupos de la sociedad civil empeñados en una lucha contra-insurgente clandestina con el apoyo de algunos sectores de las fuerzas armadas. Prueba de ello es que han continuado las masacres de campesinos, el asesinato selectivo de miembros de la Unión Patriótica (que se agudizó en el período preelectoral) y el asesinato de periodistas y líderes cívicos empeñados en buscar vías alternativas a la violencia para la transformación del país.

Pese a tan oscuro panorama, la reincorporación definitiva del M-19 no debe ser de ninguna manera subestimada. Suponiendo que esta organización logre continuar hacia la conformación de un movimiento político legal con un proyecto alternativo de izquierda democrática, ello pondrá definitivamente a prueba la capacidad del sistema político para asimilar esta opción y hacerla viable. De lograrse la consolidación de tal movimiento de oposición, amplio, democrático y desarmado, quedaría demostrada la viabilidad de alternativas políticas diferentes a la lucha armada en Colombia. Esa posibilidad no sólo le sirve al M-19 o al gobierno. La constitución de un polo democrático de izquierda, al llenar el vacío existente entre el bipartidismo tradicional y la guerrilla, contribuiría enormemente a la despolarización del

conflicto, a la “desmilitarización de la política”.

## CONCLUSIONES

La evaluación del proceso de paz durante la administración Barco no puede hacerse sin evaluar de alguna forma, paralela e implícitamente, los resultados del modelo de solución política negociada de la administración Betancur. Por tal razón, las conclusiones de este trabajo se refieren en forma global a las estrategias de paz y apertura democrática impulsadas por los dos últimos gobiernos. Estas dos estrategias se enmarcan en el contexto de la crisis de la sociedad colombiana en los años ochenta. Esta crisis, definida a grandes rasgos como una crisis de legitimidad, de hegemonía o de credibilidad, afecta en primer lugar al Estado y al régimen político, pero también a los demás actores políticos, incluida la guerrilla en tanto proyecto estratégico alternativo.

Los modelos de reconciliación que se ensayan a lo largo de la presente década como alternativas de solución a la crisis, constituyen un paréntesis importante dentro de la histórica tradición de tratamiento represivo y militar otorgado a la protesta política y social en Colombia. Sin embargo, ambos adolecen de una limitación fundamental: la falta de representatividad de los actores armados protagonistas de la violencia. Ni el Estado, en su totalidad, ni mucho menos la guerrilla en su conjunto, pueden aspirar a representar la inmensa gama de intereses y conflictos que se mueven hoy en la sociedad colombiana. Peor aún: los interlocutores directos en ambos procesos de diálogo —el gobierno como prerepresentante del Estado, y un sector de la guerrilla en representación del movimiento armado— tampoco llevan la voz de cada uno de los actores en conflicto. Los actores son heterogéneos, están dispersos, fragmentados.

No obstante esta inmodificable realidad, ella no desmiente por sí sola la necesidad de buscar una salida negociada a la crisis. La negociación, aun limitada por la escasa representatividad de las partes, reviste de todas formas un carácter estratégico. Ella tiene como objetivo fundamental disminuir los niveles de violencia, evitar la prolongación y la descomposición del



enfrentamiento armado que desde hace tres décadas desangra a Colombia.

Son los costos indeseables de una prolongación indefinida del conflicto y la necesidad de recuperar legitimidad, las razones que llevan a los actores armados a buscar una salida por las vías de la concertación política. Para el régimen, en cierto momento dado (es el caso de las administraciones Betancur y Barco), resulta menos costoso permitir una apertura, que asumir la persistencia de la guerra. Para la guerrilla, aun reconociendo que a partir de su acción armada logró un lugar como interlocutor válido, resulta en extremo costoso mantener la lucha armada en un contexto en el que ya no tiene perspectivas estratégicas, en el que ya no convoca el apoyo del movimiento popular y en el que, por el contrario, está condenada al aislamiento y la descomposición.

No basta, sin embargo, con la voluntad de los actores para que el proceso de negociación resulte exitoso. En primer lugar, es preciso anotar que en el caso colombiano él se da en un contexto altamente conflictivo no sólo por la violencia de origen político sino por las demás modalidades de violencia que, combinadas todas, contribuyen a un deterioro creciente de la dinámica política y social. Pero además, existen limitaciones propias de los actores en conflicto que obstaculizan el avance de la solución negociada.

Pese a que el presidencialismo constituye uno de los rasgos más característicos del régimen político colombiano, un presidente sin el apoyo de los partidos constituye, a todas luces, un factor muy débil de poder cuando se trata de transformar el régimen, como condición para la reincorporación del opositor armado. Tanto Betancur como Barco sufrieron de esta falta de respaldo del bipartidismo que ha llevado al fracaso la mayor parte de las iniciativas reformistas. Pero no sólo el Congreso obstruye las posibilidades de salida a la crisis escapando al control del Ejecutivo. También lo hacen las Fuerzas Armadas cuya autonomía tradicional en el manejo del orden público logra oponerle, a las políticas de paz de los gobiernos civiles, una política contrainsurgente de largo plazo apoyada en la Doctrina de la Seguridad Nacional y las concepciones de guerra de baja intensidad. Así, el Estado, fragmentado internamente, no

logra configurar una política de paz coherente y de largo plazo para contrarrestar los efectos de treinta años de violencia.

La guerrilla, por su parte, no ha asumido en su totalidad la necesidad de desmontar el modelo de revolución radical a favor de una transformación gradual de las estructuras apoyada en la movilización de masas. De allí que, como resultado de casi una década de negociación, sólo se haya logrado, finalmente, el acuerdo con uno solo de los grupos que conforman el abanico de guerrillas en Colombia: el M-19.

Aunque parcial, este acuerdo no puede ser subvalorado, por el impacto que puede producir, tanto en el corto como en el largo plazo, sobre la dinámica política en Colombia. Además de muchos otros significados, el resultado logrado con el M-19 implica, ante todo, una revalorización de las soluciones negociadas como salida viable de la crisis.

Este es sólo el primer paso. La solución definitiva de la crisis implica, en el corto plazo, la obtención de condiciones que eviten la escalada y degradación del conflicto. Pero a largo plazo, exige la realización de transformaciones estructurales en lo económico, lo político y lo social, que logren recomponer las tan deterioradas relaciones entre el Estado y la sociedad civil colombiana. Exige, en suma, la constitución de un nuevo pacto político y social. De lo contrario, las estrategias de paz y apertura democrática no pasarán de ser simples programas instrumentales de corto plazo que, ante la carencia de redefiniciones en lo estructural, sólo pueden conducir a la recurrencia permanente de lo que los "violentólogos" han definido como el ciclo violencia-amnistía-rehabilitación-violencia.