

LA COYUNTURA DE LAS GUERRAS Y LA NUEVA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD

Alejandro Reyes Posada*

El gobierno ha resuelto adoptar una estrategia de seguridad realista y pragmática, que excluya simultáneamente la hipótesis de una incierta negociación de paz con las guerrillas y la igualmente insegura hipótesis del sometimiento voluntario de los narcotraficantes a la justicia. En uno y otro caso, el gobierno ha decidido elevar los niveles de confrontación armada –es decir, aumentar los costos de permanecer en la guerrilla o el narcotráfico– y al mismo tiempo abrir salidas individuales y negociadas para invitar a reincorporarse a la vida legal a quienes no soporten la presión adicional –en otras palabras, aumentar los beneficios del arrepentimiento.

El gobierno, aunque lidera el proceso, no es el único participante con voz y voto en la definición de las nuevas reglas del juego. El marco constitucional de 1991 estableció una extensa carta de derechos y creó instituciones como la Corte Constitucional para velar por ellos, la Fiscalía General para reconstruir la justicia y la Defensoría del Pueblo para proteger los derechos humanos y los derechos colectivos. Los balances y contrapesos que puedan desplegar esas instituciones y el gobierno definirán la configuración definitiva de la nueva estrategia del Estado contra la violencia organizada.

La importancia específica de la actual coyuntura de orden público es que, mediante las po-

líticas adoptadas para su resolución, y al amparo de las facultades de conmoción interior, está tomando forma el nuevo pacto social expresado en la constitución y, para ello, se está trazando el lindero dentro del cual es admisible participar, y fuera del cual se asumen las consecuencias de ser enemigo de la sociedad. Ese lindero se está trazando con rapidez; quienes se duermen durante el proceso, y sin estar dentro creen estarlo, o quienes creen poder ingresar como se hacía en el pasado, corren el riesgo de encontrarse de la noche a la mañana en terreno descampado y sin protección contra la tormenta que se puede avecinar.

Más que un fenómeno tradicional de conversión de violencia en derecho, lo que presencia el país es uno de transformación del poder en derecho, entendiendo como **poder** la creación colectiva de nuevo consenso, como se expresó en la reforma constitucional, y como **derecho** la definición de reglas para la inclusión de nuevos miembros al pacto social y el sometimiento de los renuentes armados a la justicia. Por eso la justicia asume la conducción de la guerra. Cerrada la puerta grande de la negociación de paz, queda sólo abierta la entrada pequeña de la deserción, la delación y el perdón judicial, cuya generosidad guardará equilibrio con el grado de colaboración con la justicia.

* Sociólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

LA GUERRA ENTRE EL ESTADO Y LAS GUERRILLAS

Con lo anterior se cerró, en el conflicto entre el Estado y las guerrillas, un largo ciclo de diez años, durante los cuales hubo comisiones de paz, conversaciones informales, diálogos nacionales con voceros de todos los sectores sociales, treguas y rupturas del cese al fuego, diálogos formales con la Coordinadora Guerrillera y escaladas de la confrontación por parte de las guerrillas y de las Fuerzas Armadas. La cadena de episodios que cerró el ciclo fue el fracaso de las negociaciones de paz celebradas en Caracas y Tlaxcala, México, la arremetida guerrillera que pretendió conmemorar el V Centenario del descubrimiento de América y finalmente la muerte de 26 policías a manos de las FARC en Orito, Putumayo, el 8 de noviembre de 1992, que provocó la reacción del Ejecutivo y sirvió de ocasión para replantear el marco normativo de la seguridad.

El estado de conmoción interior, declarado desde el 9 de noviembre de 1992, permitió al gobierno desplegar la nueva estrategia de seguridad y evitar, al mismo tiempo, las negociaciones políticas que el Ejecutivo hubiera tenido que realizar con el Congreso para convertirla directamente en legislación ordinaria. Los dos objetivos de la estrategia son la guerra integral a las guerrillas y la derrota del terrorismo de los narcotraficantes, en primer término el de Pablo Escobar y su grupo criminal. Para aislar y debilitar a unas y otros se usan instrumentos jurídicos y medidas de fuerza; a diferencia de otras coyunturas, en ésta el gobierno busca que haya un claro predominio de la legalidad sobre la fuerza. Cuenta, para lograrlo, con la ventaja que le otorga la nueva legitimidad política conseguida con la reforma constitucional de 1991 y con el progresivo aislamiento político y social de las guerrillas.

Según fuentes consultadas, la Coordinadora Guerrillera, como en otras ocasiones en las cuales ha perdido la iniciativa, instruyó a sus frentes para dispersar las fuerzas en pequeñas unidades y para ocultar los uniformes de campaña¹. Eso explica que en los últimos meses no haya habido combates de alguna magnitud, si no sabotajes e incursiones de comandos especializados². Las guerrillas sólo reúnen tropas para operaciones determinadas o para rechazar un cerco militar. Los informes que llegan de las áreas de asentamiento tradicional de las guerrillas no indican que exista una violenta confrontación que pueda decidir la victoria oficial en pocos meses. En confrontaciones pequeñas, sin embargo, ha sido alto el número de guerrilleros muertos. En el mes de enero de 1993 murieron 87 miembros de la Coordinadora Guerrillera y 21 militares. Las FARC continúan llevando el mayor peso de la guerra, con 49 muertos durante el mismo mes, seguidos por el ELN con 23 y el grupo disidente del EPL, comandado por Francisco Caraballo, con 9³.

Un cambio fundamental, sin embargo, está ocurriendo en la relación entre las guerrillas rurales y sus militantes y simpatizantes urbanos. Estos, que soportan en las ciudades el peso de la confrontación, comienzan a presionar a las comandancias de la Coordinadora para que busquen el final de la lucha armada. Han comprendido que están atrapados en la lógica perversa de una guerra sin salida, que se desenvuelve por la inercia de las venganzas y los intereses creados en uno y otro bando, y que asfixia, como lo ha hecho durante cuatro décadas, la democracia y las reivindicaciones sociales.

La guerra contundente y final, entonces, no es la que se está librando al amparo de los poderes excepcionales otorgados al gobierno en virtud de la declaratoria de la conmoción interior. Las pequeñas unidades guerrilleras conser-

1 Entrevista con un dirigente campesino. Archivo del autor, 1993.

2 La única excepción fue el combate que sostuvieron unos 100 guerrilleros de las FARC y la policía antinarcóticos en los Llanos del Yarí, Caquetá, el 12 de febrero de 1993. Las FARC protegían 500 kg. de cocaína pura (*El Tiempo*, 13 de febrero de 1993).

3 *El Tiempo*, 2 de febrero de 1993. Durante 1992, año de gran intensidad en las confrontaciones militares con la Coordinadora Guerrillera, murieron 938 guerrilleros. De ellos 519 eran de las FARC, 245 del ELN, 109 del grupo de Caraballo y 65 sin especificar. Fueron capturados 1.552 guerrilleros (*El Tiempo*, 9 de enero de 1993).

van su capacidad para realizar sabotajes a la infraestructura y para extorsionar y secuestrar a sus víctimas, sin que el ejército pueda hacer mayor cosa, a corto plazo, para impedirlo. No obstante, si pudiera hacerse un balance global, habría que señalar que ha mejorado sustancialmente la capacidad operativa y logística de las Fuerzas Armadas y que la población civil colabora en mayor grado que antes con la fuerza pública contra las guerrillas. Lo anterior las ha colocado a la defensiva, las ha obligado a repliegarse a territorios en los cuales ejercen control local y probablemente ha acelerado su proceso de desmotivación y desintegración desde dentro. A pesar de lo anterior, continúa siendo muy fuerte la relación entre población y guerrillas en algunas áreas del país, especialmente porque éstas últimas han protegido y organizado numerosos frentes de colonización rural sometidos al despojo de los grandes propietarios.

El comandante de las Fuerzas Militares, general Ramón Emilio Gil Bermúdez, precisó así los resultados y objetivos del gobierno:

...los subversivos ven que tienen que esconderse. Se les ha quitado la iniciativa y se han reducido sus posibilidades de actuar impunemente... Ellos tendrán que acogerse a las condiciones que el gobierno ha planteado para la gente que quiere reincorporarse a la vida normal del país. Nuestro objetivo es el de acorralarlos, aislarlos, golpearlos y colocarlos en condición de que vean que no tienen otra alternativa que entregarse a la justicia y abandonar la lucha armada⁴.

La estrategia militar no cuenta con demasiado tiempo para mostrar resultados que cambien radicalmente el largo curso de la confrontación con las guerrillas. La propuesta de paz de los candidatos y partidos será uno de los temas prioritarios en la campaña electoral que culminará con la escogencia del sucesor del presidente Gaviria en mayo de 1994. Ese debate público girará constantemente alrededor de las críticas que puedan formularse a los resultados obtenidos en la lucha contra las guerri-

llas. Estas, por lo tanto, pueden escoger la estrategia de eludir combates para desgastar los esfuerzos, tan costosos para los contribuyentes y tan onerosos para el gasto social del gobierno, encaminados a sostener un voluminoso aparato de guerra del Estado. Con ello lograrían inclinar la balanza de la opinión hacia la preferencia por una solución negociada al conflicto armado.

La Corte Constitucional, de otra parte, exigió al gobierno resultados en la lucha contra la guerrilla y el narcotráfico y no sólo "mejores esfuerzos". Para la Corte, la reconstrucción del Estado puede lograrse

...mediante el uso de la fuerza, la rendición de las fuerzas antagónicas o la negociación, extremos que deben apreciar el Presidente como responsable del orden público... El Ejecutivo debe actuar en dos vías: erradicar las causas objetivas, anacrónicas y tradicionales de la violencia y socavar la base económica y logística de la subversión y el narcotráfico⁵.

LOS DERECHOS HUMANOS: OTRO COSTO INVISIBLE DE LA GUERRA

Según las informaciones que circularon en los salones donde se congregaron los 2.300 delegados al VII Foro por la Paz y los Derechos Humanos, el 19 y 20 de febrero, la ofensiva de la fuerza pública ha afectado a muchos militantes políticos desarmados de organizaciones guerrilleras, y a algunos participantes de movimientos populares contra quienes se presume que de algún modo simpatizan con aquéllas. Ellos han sido víctimas de claras y sistemáticas violaciones a sus derechos humanos, sin justificación bajo ningún esquema de seguridad en una sociedad que se proclame regida por un estado de derecho. La modalidad más aberrante, que aún no ha logrado ser erradicada por los altos mandos de los organismos de seguridad, es la desaparición, seguida por la tortura y muerte de las víctimas. Este es el

4 El Tiempo, 28 de febrero de 1993, p. 3A.

5 El Tiempo, 25 de febrero de 1993.

costo que paga la sociedad colombiana por haber dejado durante tanto tiempo las manos libres a las Fuerzas Armadas para definir, capturar y eliminar a sus enemigos y disfrutar de impunidad, cobijada por el fuero militar y amparada por el espíritu de cuerpo, en los casos de atropellos contra terceros inocentes o prisioneros de guerra.

El saliente presidente George Bush, en su informe al Congreso de los Estados Unidos, expresó al respecto sobre la situación de violencia en Colombia:

La extraordinaria violencia a que se ve sometida Colombia es perpetrada principalmente por guerrillas, traficantes de drogas y escuadrones de la muerte que a veces operan con el apoyo o la autorización de la Policía y las Fuerzas Armadas. La Policía y las Fuerzas Armadas son también responsables por el significativo número de abusos, particularmente en las zonas de violencia política o de tráfico de drogas⁶.

Respecto de la vinculación de las Fuerzas Armadas con los grupos paramilitares, el caso más destacado es el de la región del nororiente del país, bajo la jurisdicción de la II División del Ejército. El modelo más avanzado y que más víctimas civiles ha causado es el de la región del Chucurí en el departamento de Santander. El 17 de noviembre la Procuraduría elevó plego de cargos contra el general Carlos Julio Gil Colorado, ex comandante de la V Brigada con sede en Bucaramanga, por permitir la operación de grupos paramilitares en San Vicente, El Carmen y Bucaramanga, por facilitar transportes y armas, por prestar bases de operación y realizar operaciones mixtas con las tropas oficiales⁷.

Está en marcha, no obstante, un cambio de percepción en las Fuerzas Armadas en cuanto a los derechos humanos, en buena medida como resultado del trabajo de las organizaciones defensoras de los mismos, de la presión internacional y del esfuerzo interno del gobierno,

promovido por la Consejería Presidencial respectiva y por la Procuraduría General. Por lo menos, ningún alto funcionario afirma ahora que los detenidos se autotorturan para des prestigiar el buen nombre de las fuerzas militares, como sucedió bajo el gobierno de Turbay Ayala, cuando la tortura fue política oficial. Ni siquiera se escucha con frecuencia la fácil cortina de humo de los Generales cuando afirman que las acusaciones por violaciones a los derechos humanos eran una campaña orquestada por la insurgencia para restar legitimidad al gobierno.

EL ESTADO DE CONMOCION INTERIOR

La declaratoria oficial de conmoción interior significa, de acuerdo con la nueva Constitución, que el Ejecutivo asume el poder de legislar de manera excepcional y transitoria para “conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos”⁸. Las causas, sin embargo, no son coyunturales. La perturbación es el estado habitual de una sociedad en la cual el Estado no tiene el monopolio de la fuerza. Los efectos de esta situación se resumen en la fragmentación del poder armado, repartido entre las fuerzas de seguridad del Estado, las fuerzas privadas de algunos grandes propietarios, los narcotraficantes, las guerrillas, los grupos paramilitares de diversa índole, las pandillas urbanas y la delincuencia, cada vez más organizada. Cada una de ellas, y las combinaciones que resultan de sus alianzas y antagonismos, ejercen jurisdicciones limitadas y extorsionan y maltratan, y a veces también protegen, a la población civil sometida a sus dominios relativos.

La fragmentación del poder armado multiplica la violencia que resulta de este desquiciamiento de la comunidad política nacional. La conmoción, por lo tanto, entendida no como figura legal sino como situación del país, es

6 El Tiempo, enero 20 de 1993.

7 El Tiempo, 18 de noviembre de 1992.

8 Artículo 213 de la Constitución.

permanente, y los decretos que genera su declaratoria formal tienden a convertirse, por la fuerza de las circunstancias, en legislación ordinaria. Hay, entonces, dos fuentes contrarias que inspiran el desarrollo de la nueva normatividad: la carta de derechos consagrada en la Constitución de 1991, que exige adecuar las leyes al modelo de una sociedad pluralista, participativa y democrática, y los poderes excepcionales del Ejecutivo, también previstos en la ley de leyes, que lo facultan para atender situaciones graves de desorden e inseguridad, en las cuales prima el interés supremo de la preservación de la sociedad y del Estado.

Mientras no sea cuidadosamente reglamentada por el Congreso la figura de la conmoción interior, su uso improvisado por el Ejecutivo no difiere mucho del estado de sitio de la Constitución anterior, con cuyos poderes han gobernado los últimos diez presidentes de Colombia. La verdadera razón del uso de la conmoción es el intento del gobierno, casi siempre exitoso, de evitar el desgaste político de la discusión y negociación parlamentarias para expedir leyes que refuercen los dispositivos de seguridad y que prefiera, en cambio, legislar con carácter transitorio y negociar después, cuando los nuevos juicios, controles y presupuestos derivados de las medidas de excepción sean un hecho cumplido, para que el Congreso no pueda negar la aprobación de las leyes sin pagar un alto costo político. El único límite real al poder del Ejecutivo es la Corte Constitucional, que sólo cuenta con su interpretación del texto constitucional para confrontarlo con las medidas de excepción.

La dificultad de hacer compatibles los nuevos derechos y garantías con las realidades de una larga confrontación armada, que ha erosionado el poder del estado de derecho y el poder de los ciudadanos no armados, explican las vacilaciones del Congreso al debatir la ley de estados de excepción. Es posible pensar que la vigencia real de la nueva Carta supone la resolución de la extraña guerra de guerrillas que

se libra en Colombia. Mientras pueda afirmarse que el país se debate en una guerra civil contra poderosas fuerzas subversivas prevalecerá el espíritu de legislar para superar emergencias de orden público, aun contra su voluntad manifiesta y los deseos de paz y cambio que puedan animar al Ejecutivo.

LAS MEDIDAS DE EXCEPCION

Las consideraciones enumeradas en el Decreto 1793, mediante el cual se estableció la conmoción interior durante 90 días, resumen las acusaciones, temores e impotencia del gobierno frente a las guerrillas. Al leerlas, el observador tiene la impresión de que aquéllas ejercen un vasto poder económico, administrativo y político en grandes áreas del territorio nacional.

Los decretos del Ejecutivo se orientaron a aislar y eliminar esos poderes en varios aspectos: 1) fortalecimiento de la justicia; 2) control a los lazos de colaboración de funcionarios territoriales y contratistas del Estado con las guerrillas; 3) control a la difusión de informaciones de las guerrillas y el narcotráfico; 4) compensaciones a las víctimas de actos terroristas; y 5) fortalecimiento de los presupuestos para seguridad.

Fortalecimiento de la justicia. La primera medida facultó al Fiscal General para supervisar la creación de unidades en las Fuerzas Militares, para que éstas ejercieran funciones de policía judicial cuando no fuera posible contar con las autoridades ordinarias del ramo. Aunque abiertamente inconstitucional, pues restablecía la justicia militar para civiles, el decreto reveló una de las estrategias centrales del gobierno: tratar a los guerrilleros como delincuentes comunes, para aplicarles sanciones judiciales, a diferencia del tratamiento político que correspondería a los rebeldes⁹. El 12 de enero de 1993 la Procuraduría dio concepto favorable a la constitucionalidad del decreto res-

pectivo¹⁰. La Corte Constitucional, en cambio, declaró inconstitucional la norma el 9 de febrero de 1993¹¹.

Al comentar la sentencia de la Corte, el fiscal general Gustavo de Greiff expresó: "Lo deseable era que la Corte hubiera aceptado el decreto, pero ahora lo que vamos a hacer es llevarlas (las unidades de policía judicial) a cada brigada del país"¹².

En efecto, a comienzos de febrero se anunció un acuerdo entre la Fiscalía y el Ministerio de Defensa mediante el cual la primera creará 26 equipos de fiscales y auxiliares en cada una de las brigadas de las Fuerzas Armadas y además 12 unidades antiextorsión y secuestro en la propia Fiscalía.

El general Gil Bermúdez coincidió con el Fiscal en su interpretación:

En un momento estuvimos deseando contar con esas facultades de policía judicial, porque al fin y al cabo, cuando uno cuenta con sus propios elementos puede hacer un uso de ellos más adecuado... Pero ya encontramos la solución a lo que podría ser una deficiencia creada al perder esas facultades: y es a través de la integración que hemos tenido con la Fiscalía, que se va a encargar de esas funciones y por eso creo que da lo mismo y puede ser hasta mejor que eso ocurra¹³.

Obviamente la función investigadora de las unidades de la Fiscalía no puede encaminarse a sustituir a la inteligencia militar, cuya misión es obtener información útil para afrontar la guerra de guerrillas. La Fiscalía, en cambio, recaudará informaciones tendientes al procesamiento judicial de los capturados y de aquéllos contra quienes eventualmente el Estado pueda formular acusaciones penales. De igual forma, podrá

negociar beneficios penales tendientes a la reinserción de los desertores de las guerrillas.

Otro decreto creó el programa de protección a testigos, víctimas e intervenientes en procesos penales, en los cuales estas personas corran peligro en razón a su colaboración con la justicia¹⁴. Además, el Fiscal podrá garantizar a los testigos que hayan participado en la comisión de delitos que su testimonio no dará lugar a investigación penal en su contra¹⁵.

La medida más importante, sin embargo, es la que establece generosos beneficios por colaboración con la justicia mediante la delación. Los beneficios podrán ser otorgados por el Fiscal o sus delegados y comprenden hasta el perdón judicial y la supresión de antecedentes penales. Los objetivos buscados son la prevención de la comisión de delitos, la desarticulación de organizaciones criminales, la determinación de los autores intelectuales y la obtención de pruebas para responsabilizar penalmente a los autores¹⁶.

El perdón judicial y las recompensas económicas para los delatores tienen dos efectos contradictorios para la justicia, considerada en abstracto. Primero, otorgan al Estado un gran poder para investigar y acopiar pruebas contra criminales de alta peligrosidad y, por tanto, pueden mejorar la eficacia gubernamental para desarticular organizaciones del narcotráfico y guerrillas, y prevenir delitos futuros. Segundo, dan a los criminales arrepentidos un gran poder negociador frente a la justicia, en proporción a la información a la cual hayan tenido acceso, poder que se traduce en su capacidad para obtener impunidad por delitos pasados. El primer efecto favorece la seguridad; el segundo perjudica la justicia.

10 *El Tiempo*, enero 13 de 1993.

11 *El Tiempo*, 9 de febrero de 1993.

La sentencia de la Corte Constitucional se funda en el inciso final del artículo 213 de la Constitución: "En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar".

12 *El Tiempo*, 10 de febrero de 1993.

13 *El Tiempo*, 28 de febrero de 1993, p. 3A.

14 Decreto 1834 de 1992.

15 Decreto 1833 de 1992.

16 Decreto 264 de 1993.

El balance debe tener en cuenta, sin embargo, que la altísima tasa de impunidad a la cual han conducido la violencia generalizada y la crisis del sistema judicial en Colombia hacen que sea muy difícil imaginar una situación mayor de injusticia. En el fondo, la estrategia de “justicialización” de la guerra equivale a una política de perdón y olvido para los responsables de crímenes, de la cual se esperan los beneficios pragmáticos de la reinserción de delincuentes y del debilitamiento o desarticulación de las organizaciones criminales.

La política de ofrecer recompensas por delaciones ha permitido la captura de algunos jefes guerrilleros como Francisco Galán, cuarto en la jerarquía del ELN, y de tres o cuatro jefes de frentes regionales, y ha facilitado la captura o eliminación de algunos jefes de sicarios de Pablo Escobar. En el caso de Escobar el resultado ha sido grave para la seguridad del capo y lo ha acorralado cada vez más, como se demuestra por las deserciones repetidas de sus lugartenientes más cercanos.

Otro decreto de conmoción interior estableció un completo programa para facilitar la deserción y reinserción de guerrilleros. Estos podrán acogerse a los planes para la protección de testigos, obtener el perdón judicial de la Fiscalía e incluso vivir en instalaciones militares para garantizar su seguridad personal¹⁷.

Control a funcionarios regionales, contratistas y bancos. El gobierno creó la sanción de suspensión o destitución de gobernadores y alcaldes cuando contraríen la política oficial de prohibir diálogos o acuerdos locales con las guerrillas. Al día siguiente el fiscal general Gustavo de Greiff, informó que existían 450 investigaciones contra funcionarios por colaboración con las guerrillas, entre ellos los gobernadores de Arauca y Casanare¹⁸. En un foro sobre la paz, realizado en octubre de 1992 en la Universidad de los Andes, el gobernador de

Huila Julio Enrique Ortiz, resumía la situación de su departamento al afirmar que de las 118 inspecciones de policía de su jurisdicción sólo contaba con fuerza pública en 14 de ellas. Para visitar cualquiera de las restantes 104, informó, el gobernador debía contar con el beneplácito de las FARC.

La medida gubernamental tiende a marcar linderos en el verdadero conflicto de poderes que existe en muchas áreas del país, entre la jurisdicción estatal formal y el contraestado local representado por las guerrillas. Los funcionarios se debaten entre las sanciones disciplinarias desde arriba y las amenazas de muerte desde abajo. La Corte Constitucional declaró ajustado a la Constitución el decreto y reafirmó la competencia del Presidente para definir la política de orden público¹⁹.

Otra medida fue autorizar al gobierno para crear una Unidad de Auditoría Especial de Orden Público, dirigida por el Ministro de Gobierno, dedicada a impedir el desvío de fondos públicos hacia las guerrillas o para financiar actividades terroristas. Los auditores tendrán el carácter de funcionarios de policía judicial bajo el control del Fiscal. Cuando haya indicios de que los fondos pueden financiar directa o indirectamente a la subversión, los auditores impedirán los giros, y si se han efectuado, pedirán la suspensión o destitución de los funcionarios responsables. Esta norma busca impedir la práctica, frecuente en regiones de amplio dominio guerrillero, mediante la cual las guerrillas cobraban “impuestos de guerra”, a las inversiones públicas locales²⁰. A este respecto el general Harold Bedoya Pizarro, Comandante de la II División del Ejército, con jurisdicción en los territorios del ELN en el nororiente, declaró a la prensa:

Si estos bandidos no tuvieran los recursos que les dan la droga, el secuestro y la extorsión, por las arterias rotas que ellos logran hacer con las regalías

17 *El Tiempo*, 9 de marzo de 1993.

18 Decreto 1811 de 1992. *El Tiempo*, 10 de noviembre de 1992.

19 *El Tiempo*, 10 de febrero de 1993.

20 Decreto 1835 de 1992.

petroleras, con la vacuna o con el impuesto a los campesinos que trabajan el oro, o con los contratistas de las empresas importantes o los mismos transportadores, serían una guerrilla pobre y hace años los habríamos acabado, pero como son ricos se les encuentra fusiles alemanes, cohetes rusos, granadas y una serie de armas sofisticadas y que sólo se adquieren con gran poder económico. La guerrilla obtiene un 20% del valor de los contratos²¹.

Para impedir la colaboración forzada de los contratistas de entidades públicas con las guerrillas o la delincuencia organizada, otra norma establece la caducidad de los contratos o subcontratos cuando aquéllos hagan u omitan algo "invocando o cediendo injustificadamente a amenazas por parte de la delincuencia organizada o de grupos guerrilleros", les presten ayuda de cualquier tipo, administren dineros o bienes o faciliten instalaciones para ocultar personas o bienes de la delincuencia²². Desde el punto de vista legal, la palabra clave es "injustificadamente", pues las exigencias de las guerrillas llevan implícita la amenaza de muerte contra quien las desatiende. Obviamente se trata de una relación de poder local y no una de colaboración voluntaria, en la gran mayoría de los casos.

Considerando que las guerrillas promueven el asentamiento de campesinos cerca a instalaciones petroleras o mineras para contar con una base de colaboración para sabotajes o extorsiones, el gobierno facultó al Incora para crear reservas territoriales especiales del Estado en las zonas aledañas a instalaciones o campos petroleros o mineros; si se trata de baldíos no podrán ser adjudicadas a particulares y si pertenecen a éstos podrán ser adquiridas por las empresas públicas que adelanten trabajos en ellas o podrán ser expropiadas, por motivos de utilidad pública, si no se llega a un acuerdo con los dueños o poseedores²³. Unas semanas después el Incora declaró como reser-

vas especiales de la nación las tierras aledañas al yacimiento petrolero de Caño Limón, en Arauca, e inició los trámites para comprar las mejoras o derechos a los ocupantes.

Por último, el gobierno ordenó a los bancos e intermediarios financieros diseñar mecanismos de control para vigilar movimientos irregulares de fondos de sus clientes, con el fin de detectar cuentas que sirvan para manejar las finanzas de las guerrillas y las organizaciones criminales²⁴. Esta disposición es bastante inútil y engorrosa para los bancos, que no pueden distinguir fácilmente cuándo sus clientes pertenecen a organizaciones criminales. La única información al respecto menciona que fueron detectadas 4 cuentas bancarias de las FARC en la ciudad de Pasto²⁵.

Control a informaciones sobre guerrillas y organizaciones criminales. Una norma prohíbe a los medios de comunicación divulgar comunicaciones de grupos guerrilleros o terroristas, transmitir en directo actos terroristas o subversivos, entrevistar a sus miembros o revelar la identidad de testigos de los delitos cometidos por estos grupos²⁶. Solamente pueden informar sobre estos hechos. La medida despertó un debate sobre la libertad de información y la prohibición constitucional de establecer la censura en Colombia. La censura oficial no es realmente necesaria en el país; existe un sistema más eficiente que es la autocensura de los mismos medios de comunicación. Un ejemplo es el acuerdo de casi todos los diarios para anteponer la palabra "delincuente" cuando se informe sobre actividades de los guerrilleros, celebrado en el mes de octubre de 1992.

Atención médica y compensaciones a víctimas del terrorismo. El gobierno obliga a todos los hospitales públicos y privados a atender a las víctimas de atentados terroristas sin tener en cuenta sus condiciones económicas; los gastos médicos,

21 *El Tiempo*, noviembre 10 de 1992.

22 Decreto 1875 de 1992.

23 Decreto 1942 de 1992.

24 Decreto 1872 de 1992.

25 *El Tiempo*, 3 de diciembre de 1992.

26 Decreto 1812 de 1992.

si no están cubiertos por la seguridad social o los seguros privados, serán cubiertos por el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia²⁷. El gobierno pagará a sus propietarios el valor de los vehículos de transporte público que resulten destruidos por actos terroristas²⁸. Estas normas buscan atenuar las consecuencias de los repetidos estallidos de carrobombas ordenados por Pablo Escobar en Bogotá y Medellín durante los últimos meses, con un saldo de docenas de muertos y centenares de heridos.

Fortalecimiento de los presupuestos para seguridad. Otra norma estableció una contribución del 5%, que deberán pagar quienes firmen contratos de construcción y mantenimiento de vías públicas, con destino a gastos de seguridad²⁹.

Las empresas petroleras o de gas podrán anticipar el pago de regalías al gobierno, ganando el interés convenido entre las partes, y esos fondos solo podrán ser destinados a financiar gastos de seguridad³⁰. Igualmente, las entidades regionales que señale el Consejo Nacional de Seguridad destinarán un 20% de las regalías a los Fondos de Seguridad³¹. Coincidencialmente, el porcentaje es igual al que cobran las guerrillas a los funcionarios regionales cuando efectúan inversiones en contratos u obras locales.

El conjunto de medidas que se ha expedido en desarrollo de las facultades de conmoción interior constituye un programa para aislar y reducir el poder financiero, logístico y publicitario de las guerrillas y en distinto sentido del narcotráfico, por lo menos en su versión terrorista. Paralela a esta estrategia corre la acción militar de la fuerza pública, cuyos éxitos y fracasos están sometidos a las leyes inexorables de la buena o mala fortuna, como la guerra en general. Esos azares de la confrontación armada han llevado a la situación en la cual lo que comenzó como una guerra integral contra las guerrillas haya exigido reencauzar las ener-

gías gubernamentales hacia los esfuerzos por desarticular el brazo armado de Pablo Escobar, cuyos métodos terroristas han convertido su captura o eliminación en un objetivo prioritario de la seguridad nacional.

SOCIAS INDESEADAS E INCOMODAS: EL PAPEL DE LAS MAFIAS EN LA GUERRA

Desde hace diez años algunas mafias regionales han estado participando en la confrontación armada entre el Estado y las guerrillas. La primera fase, durante la cual las mafias organizaron las rutas del tráfico y acumularon sus capitales iniciales, ocurrió en la segunda mitad de la década de los años setenta. En la misma época las guerrillas sustituyeron al movimiento campesino como adversarias de las élites regionales, cuando el sistema político desmontó la reforma agraria y criminalizó a los líderes agrarios como subversivos. El acoso de las guerrillas a los ganaderos facilitó extraordinariamente su propensión a vender propiedades a los narcotraficantes, deseosos de lavar capitales y adquirir los privilegios y estatus propios de los grandes hacendados, en franco proceso de decadencia.

Con estos antecedentes no puede sorprender que cuando el Ejército desplegó la estrategia de organizar autodefensas campesinas contra las guerrillas, desde finales de 1981, algunos narcotraficantes como Gonzalo Rodríguez Gacha, Pablo Escobar Gaviria y Fidel Castaño se sumaran al esfuerzo, junto con antiguos propietarios y aun campesinos víctimas de las guerrillas. Esta fue la segunda fase de la inserción de narcotraficantes en la guerra contrainsurgente, que se extendió hasta 1988. De nuevo, las élites regionales y las Fuerzas Armadas aceptaron el servicio. La eficacia de este modelo derrotó a las guerrillas en algunas regiones

27 Decreto 263 de 1993.

28 Decreto 1828 de 1992.

29 Decretos 2009 de 1992 y 265 de 1993.

30 Decreto 2007 de 1992.

31 Decreto 2008 de 1992.

estratégicas para ellas, pero el costo fue la creación de ejércitos privados para la protección de territorios contra los adversarios sociales y la corrupción de numerosos oficiales de las Fuerzas Armadas, muchos de los cuales, al licenciarse, pasaron a servir a los nuevos amos.

Algunas mafias, en particular las que se articularon en torno de Escobar Gaviria y Rodríguez Gacha, en vista del éxito obtenido en las fases anteriores, intentaron avanzar directamente otro peldaño en la tercera fase: presionar su entrada al nivel más alto de toma de decisiones, para traducir su poder económico y sus servicios a la seguridad nacional en seguridad personal e inmunidad frente a las presiones estadounidenses que demandaban su captura y extradición.

Intentaron hacerlo con los instrumentos propios de la ley de la mafia, violencia y corrupción; mientras la segunda se aceptaba discretamente, la primera significó un reto insalvable para el establecimiento político. El asesinato de Luis Carlos Galán el 18 de agosto de 1989 provocó la reacción contundente del gobierno Barco, a la cual respondieron los mafiosos aliados alrededor de Pablo Escobar con la ofensiva terrorista con explosivos en lugares concurridos de las principales ciudades.

La confrontación que se produjo en 1989 y 1990, conocida como la primera guerra narcoterrorista, llevó al gobierno a diseñar la política de sometimiento a la justicia, que a cambio de la entrega de narcos y su colaboración con las autoridades ofreció rebajas de penas y beneficios judiciales limitados. Esa política significó abrir una puerta para que el Estado comenzara a aplicar una justicia simbólica, aunque precaria, a los narcotraficantes, aunque dejó en pie sus recursos básicos de poder. En julio de 1992 la fuga de Pablo Escobar, cuya entrega había sido el principal éxito de la política de sometimiento a la justicia, hizo evidente el costo implícito de negociar la aplicación de la justicia con personas y organizaciones criminales que mantenían intactos sus recursos de poder y de encomendar el cumplimiento de los acuerdos a funcionarios venales.

Después de la fuga de Escobar, la política de imponer una legalidad a las mafias ha sufrido un giro radical. El país ha incorporado a su esquema normativo antiterrorista los instrumentos que han probado ser exitosos en los Estados Unidos, Alemania, Italia y aun en Israel, países en los cuales los aparatos policiales y judiciales tienen una fortaleza incomparablemente mayor, respecto de sus propias amenazas terroristas, a los que tienen sus homólogos colombianos frente a las suyas.

Con los decretos de conmoción interior posteriores al 8 de noviembre de 1992, el Estado ha dispuesto vencer la violencia de las mafias mediante la inclusión de sus propias leyes no escritas en la normatividad de excepción que pretende destruirlas. El pago de recompensas a cambio de información equivale y contrarresta la compra de lealtades de los mafiosos; el perdón judicial y el arreglo de las deudas pendientes con la ley a cambio de la delación contra criminales más peligrosos equivale, para sus beneficiarios, a una promesa de incorporación al pacto social. Es posible prever mayores niveles de violencia intramafias como mecanismo compensatorio a las delaciones.

La relación ambigua de colaboración y conflicto del Estado con el narcotráfico es parte integral tanto del Estado como del negocio. Puede resumirse en la idea de que el Estado no puede, por definición, imponer una legalidad a las mafias, que operan con su propia legalidad alternativa, debido al carácter ilegal del negocio, gracias al cual es negocio, y a la rápida acumulación de recursos de poder en manos de éstas, gracias a los cuales son miembros destacados, aunque ilegales, del pacto social que sostiene al Estado.

Uno de los principales recursos de poder de los narcotraficantes es la propiedad de la tierra. En dos encuestas con funcionarios del Incora, el autor estableció que las compras se han localizado en cerca de 300 municipios de los 1.030 que tiene el país, con una marcada preferencia por los mejores suelos productivos. Se estima que el fondo de tierras del narcotráfico alcanza una extensión cercana a los tres millo-

nes de hectáreas, equivalentes a una tercera parte de las mejores tierras ganaderas de Colombia. En la gran mayoría de los municipios donde han comprado haciendas han operado grupos paramilitares contra las guerrillas y contra la población campesina en conflicto por la tierra. Informaciones recientes indican que muchos grupos paramilitares no han sido desactivados por sus promotores ni han sido combatidos por la fuerza pública³².

Hasta hace poco el gobierno carecía de facultades legales para expropiar o confiscar las tierras de narcotraficantes mientras sus propietarios no hubieran sido condenados en firme por delitos de enriquecimiento ilícito, según estableció una sentencia de la Corte Suprema en 1990. La Corte Constitucional, en sentencia del 24 de febrero de 1993, cambió el criterio de la Corte Suprema y estableció que transcurrido un año desde el momento en que un delincuente hubiera sido requerido por la justicia y éste no se hubiera hecho presente ni hubiera explotado su propiedad, el gobierno podría decretar la extinción de dominio sobre los inmuebles respectivos. Esta sentencia abre la puerta para que la estrategia para doblegar el poder del narcotráfico incluya la reversión a la nación, para programas de reforma agraria que contribuyan a superar la violencia rural, de una parte del fondo de tierras del narcotráfico.

CONCLUSIONES

Por la vía de los poderes de excepción consagrados en la nueva Constitución, el gobierno Gaviria ha resuelto dar un giro radical a la estrategia de seguridad del país, para enfrentar la conjunción de amenazas provenientes de las guerrillas y la versión terrorista y violenta del narcotráfico.

Ese giro fue motivado por varias circunstancias a las cuales se enfrenta el país. Una, el

fracaso transitorio de la política de sometimiento de narcotraficantes a la justicia, ocurrido con la fuga de Pablo Escobar de la cárcel y la continuación de sus prácticas violentas. Dos, el fracaso de las negociaciones de paz con la Coordinadora Guerrillera y su creciente descomposición delincuencial. Tres, la necesidad de desarrollar el nuevo pacto social contenido en las reglas de solución de conflictos, acordadas en la nueva Constitución, que buscan fortalecer la justicia, eliminar la violencia, garantizar el monopolio estatal de la fuerza y reconocer los derechos básicos de los ciudadanos.

La nueva estrategia asigna un papel crucial a la Fiscalía General de la Nación, como administradora de una política generalizada de sometimiento a la justicia, que ofrece amplios beneficios, equivalentes a una ley de perdón y olvido, a quienes desistan de la violencia y el crimen y resuelvan integrarse al pacto social. La colaboración de aquellos que se acojan a esa política es el elemento central que usará el Estado para identificar y perseguir militar y judicialmente a quienes persistan en el camino de la violencia.

Para enfrentar a las guerrillas el gobierno ha fortalecido a las Fuerzas Armadas, ha cerrado las puertas del diálogo y la negociación y ha estimulado la deserción y reinserción individuales. Para desarticular a las organizaciones terroristas del narcotráfico ha ofrecido millonarias recompensas a los delatores y ha fortalecido la capacidad operativa de la policía.

Cualquiera que sea el éxito de esta nueva estrategia, su aplicación cambiará los términos del problema de violencia y narcotráfico del país. Muy probablemente una negociación de paz con las guerrillas sólo será posible en el próximo período presidencial, y sus condiciones serán radicalmente distintas a las que se han ensayado infructuosamente durante los últimos diez años.

32 Entrevistas del autor con líderes campesinos. Archivo IEPRI, 1993.