



POLÍTICA DE  
NEGOCIACION  
CON LA  
GUERRILLA:  
CAMBIOS DE LA  
ADMINISTRACION  
GAVIRIA A LA  
ADMINISTRACION  
SAMPER

MAURICIO GARCÍA DURÁN, S.J.\*

*“...para mi una sociedad mejor es una sociedad capaz de tener mejores conflictos. De reconocerlos y de contenerlos. De vivir no a pesar de ellos, sino productiva e inteligentemente en ellos. Que sólo un pueblo escéptico, sobre la fiesta de la guerra, maduro para el conflicto, es un pueblo maduro para la paz.”*

\* Político con maestría en Filosofía, Investigador del CINEP.

*Estanislao Zuleta*

## INTRODUCCIÓN



En contravía con las expectativas que se suscitaron en los primeros meses de la administración Samper con relación a las posibilidades de avanzar en una negociación con los grupos guerrilleros aún alzados en armas, los hechos parecen indicar otra dirección: de forma prematura y en gran medida condicionados por la actual coyuntura, las posibilidades para implementar una amplia política de paz en esta administración presidencial parecen haber llegado a su fin al completarse el primer año de gobierno. En ese sentido, estaríamos "condenados" a tres años más de guerra antes que un nuevo presidente pueda volver a abrir las puertas de la negociación.

Ante este sombrío panorama, surgen diversos interrogantes. ¿Qué pasó? ¿Por qué las iniciativas y esfuerzos adelantados no permitieron que despegara un nuevo proceso de negociación? ¿Cuáles fueron los obstáculos? ¿Estos responden más a las condiciones adversas de la crisis por la que pasa el gobierno en la actual coyuntura o son resultado de limitaciones en la formulación de la propuesta gubernamental?

No es posible responder todos estos interrogantes en este texto. Por el momento, nos vamos a limitar a analizar la política de negociación que desarrolló la Administración Samper a lo largo de este año (desde la posesión presidencial en 1994 hasta la aceptación de la renuncia del Alto Comisionado para la Paz el 2 de agosto de 1995). El análisis tiene un doble objetivo: por una parte, describir los componentes de dicha política y, por otra, hacer una comparación con el modelo implementado por las dos anteriores administraciones para ver los cambios que efectivamente se dieron.

Es importante que de entrada pongamos en evidencia algunas limitaciones del análisis que sigue en las próximas páginas, para que el lector no se haga falsas expectativas de lo que puede encontrar en el texto. En primer lugar, hay que tener pre-

sente que existe un desbalance entre una experiencia y otra. La primera, el "modelo Barco-Gaviria", ya es una experiencia concluida y con todos sus elementos desarrollados; también mostró y está mostrando cuáles fueron sus límites. En la segunda, "el nuevo modelo Samper", era, hasta julio de este año, una experiencia en construcción, en elaboración, cuyos elementos no se acababan de configurar con toda claridad. A pesar de ello, consideramos que es importante destacar lo que hasta el momento está en juego como un aporte al debate sobre las posibilidades futuras de una negociación.

En segundo lugar, no es lo mismo hablar de política de negociación que de política de paz. En este análisis centraremos la atención en la primera, sin dejar de hacer alguna alusión a la segunda. De hecho, considero que los últimos gobiernos han adelantado con alguna claridad una estrategia de negociación, pero no han logrado plantear a fondo (o no han querido) una verdadera política de paz, no sólo en términos de paz negativa (ausencia de violencia) sino también de paz positiva (condiciones de desarrollo integral de las potencialidades humanas), es decir, considerando la paz como "una situación, un orden, un estado de cosas, caracterizado por un elevado grado de justicia y una expresión mínima de la violencia... implica la ausencia de violencia directa y estructural, lo que supone la realización de la supervivencia, el bienestar, la identidad y la libertad para todos, es decir, la satisfacción de las necesidades humanas básicas"<sup>1</sup>.

En tercer lugar, vamos a mirar las cosas desde la perspectiva del Gobierno, es decir, desde la perspectiva de aquel que tiene que definir las políticas de Estado. Habría que complementar este análisis con uno que diera cuenta de la estrategia política global y, en particular, de la estrategia de negociación (o la falta de ella) que ha mostrado la guerrilla a lo largo de estos años, tratando de desentrañar la forma como ha sido afectada por situaciones como la crisis del socialismo y la expansión del narcotráfico, entre otras. Igualmente habría que completar el panorama con la dinámica que la

sociedad civil ha seguido con relación a la paz, tanto a nivel de su movilización efectiva, de su discurso con relación a la paz (abundante por cierto) y con un análisis de las posibilidades reales que tiene de participar como una tercera parte en una eventual negociación<sup>2</sup>.

Este análisis consta de tres partes. En la primera, se presentan los principales elementos constitutivos de un modelo de negociación, teniendo presentes los aportes de los desarrollos teóricos en el campo de la resolución de conflictos. En la segunda parte, se hace un recuento de los principales momentos del proceso de configuración de lo que podemos denominar el modelo de negociación Barco-Gaviria. En una tercera parte, se hace un recuento de lo que se ha desarrollado en el primer año de la Administración Samper, de forma tal que se pueda juzgar críticamente los cambios que introduce y sus limitaciones.



### ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UN MODELO DE NEGOCIACIÓN

Sin pretender entrar en grandes discusiones teóricas, si considero que es importante formular de una manera sintética los principales elementos de lo que podemos considerar un modelo de nego-

ciación, de forma tal que tengamos un parámetro que nos permita evaluar cualitativamente los cambios que se dan en el manejo del proceso de paz en el caso colombiano.

En el modelo habría que considerar dos dimensiones: lo diacrónico y lo sincrónico, es decir, lo que nos permite percibir la dinámica del proceso y lo que nos permite adentrarnos a los componentes estructurales del mismo. Con relación a lo primero, es necesario considerar los momentos que nos permiten pasar del conflicto violento a un acuerdo que lo soluciona y a su posterior implementación. Con relación a lo segundo, es necesario dar cuenta de los elementos comprometidos en la dinámica de negociación; ésto es posible en la medida que nos respondamos las preguntas: quiénes, qué y cómo negocian<sup>3</sup>.

### Momentos de un proceso de negociación

A partir de los distintos planteamientos<sup>4</sup> es posible definir una serie de momentos que podríamos considerar "tipo" en un proceso de negociación. Consideremos las principales características que tiene cada uno de estos momentos.

**1) Conciencia pública y diagnóstico que se hace del conflicto violento:** No siempre hay claridad y plena conciencia colectiva de los conflictos que vive una sociedad; menos de los conflictos

<sup>1</sup> VicençVisas Armengol, *Introducción al Estudio de la Paz y de los Conflictos*. Barcelona: Lerna, 1987, pp. 74 y 77.

<sup>2</sup> Un primer planteamiento con relación al papel de la sociedad civil en la búsqueda de la paz lo hice en «La Sociedad Civil y los Procesos de Paz en Colombia», publicado en *De la Guerra a la Paz - Experiencias Latinoamericanas*-Memorias del seminario Internacional sobre Negociación de Conflictos Armados (1994), Santafé de Bogotá: CINEP/El Colombiano/Fundación Social/Programa por la Paz, 1995. En el momento de publicar este texto, la Fundación Social, la Universidad de los Andes (Programa ANPAZ) y CINEP nos hemos comprometido en un esfuerzo por recopilar y sistematizar las posiciones y propuestas que diversos sectores de la sociedad civil han presentado en algunos de los múltiples foros y encuentros que se han realizado sobre la paz en 1995.

<sup>3</sup> Los elementos que voy a plantear a continuación son el resultado tanto del análisis concreto de las experiencias de negociación, sobre todo del caso colombiano y salvadoreño, y del acercamiento a una serie de textos que desarrollan diversas propuestas a nivel global o con relación a uno de los puntos concretos del proceso (por ejemplo, la mediación, el replanteamiento de los conflictos, etc.), los cuales se irán citando a medida que corresponda. Los principales textos consultados a nivel general son: John W. Burton, "The procedures of conflict resolution", en Edward E. Azar and John W. Burton (editors), *International Conflict Resolution: Theory and Practice*, Sussex: Wheatshaf Books, 1986; Adam Curle, *Conflictividad y Pacificación*, Barcelona: Editorial Herder, 1978; Peter Wallensteen, "Un marco teórico para la resolución de conflictos" y Hakan Wiberg, "¿What is the use of Conflict Theory?", en Peter Wallensteen (editor), *Peace Research: Achievements and Challenges*, Boulder and London: Wetsview Press, 1988.

<sup>4</sup> Cfr. Mauricio García Durán, *De la Uribe a Tlaxcala - Procesos de Paz*. Santafé de Bogotá: CINEP, 1992, capítulo 1; Marcos Chupp y Juan Pablo Lederach, *¿Conflicto y Violencia? ¡Busquemos alternativas creativas!*, Ciudad de Guatemala: Ediciones Semilla, 1995; Daniel Dana, *Cómo pasar del conflicto al acuerdo*, Santafé de Bogotá: Editorial Norma, 1992.

violentos<sup>5</sup>. En la medida que no afectan directamente la vida cotidiana, prácticamente se ignoran. Los gobiernos ejecutan políticas, generalmente represivas, sin que tengan un diagnóstico preciso del problema, de qué tipo de conflicto es, el por qué ha tomado causas violentas, cuáles son sus características, el nivel de polarización. Un conflicto violento implica una dinámica de escalamiento del conflicto en el que pueden estar en juego varios elementos. En primer lugar, el nivel de escalamiento a que ha llegado el conflicto y, por tanto, las formas de manejo violento del mismo. El "deterioro del conflicto", como se da en el caso colombiano y como se ha dado en otros casos (por ejemplo, El Salvador), incide en las posibilidades de negociación y en el contenido de la misma. En segundo lugar, la correlación de fuerzas entre los antagonistas que se enfrentan violentamente; esto determina, como lo analizaremos en el punto siguiente, las posibilidades de arranque de las negociaciones. En tercer lugar, el tipo de conflicto violento y su combinación o no con otros conflictos y violencias (violencia política, violencia delictual, violencia común, etc.).

**2) Paso de la confrontación violenta a la negociación:** este paso está marcado por un aspecto subjetivo y por otro objetivo. Este último depende de la correlación de fuerzas que se da entre los antagonistas principales, tanto a nivel militar, como político (legitimidad y respaldo social) e internacional (respaldo o ubicación en un contexto de fuerzas más amplias con relación a otros países); esta correlación de fuerzas condiciona la magnitud de lo que en un momento sea negociable y la disposición de uno o de ambos actores a negociar. Con relación al aspecto subjetivo, lo que está en juego es el nivel de autoconciencia que tienen los

actores de su proyecto, de sus perspectivas y de sus posibilidades reales. La percepción puede ser o muy realista o altamente ideológica, lo que puede dificultar el llegar a una negociación<sup>6</sup>.

El contexto mismo en el que se desarrolla el conflicto puede ser determinante para su posterior evolución. Dicho en otras palabras, las relaciones de los antagonistas principales con otros actores sociales es determinante en la evolución del conflicto. Un gran apoyo popular o legitimidad de uno de los actores favorece su disposición a negociar. Igualmente, la presión política de actores externos a la negociación puede impulsar el comienzo de esta. Es bien

importante la presión que la sociedad civil puede ejercer en un momento dado, ya sea porque presiona por una salida negociada del conflicto, ya sea porque deslegitima determinado tipo de acciones de los actores.

Es necesario tener presente en este momento todas aquellas medidas que permiten "presionar" sobre

los antagonistas principales del conflicto para que se sienten a negociar. Hay que distinguir los niveles de presión posibles:

a) Presión de sectores internos o cercanos a una de las partes: puede conducir a un cambio en el tipo de análisis que se hace de la situación y del conflicto y facilita posiciones que ayudan a una negociación; este es un nivel de presión "subterráneo", informal, normalmente muy discreto o aún secreto. En el caso colombiano esto fué clave con los grupos guerrilleros que se han desmovilizado hasta el momento.

b) Presión política de sectores externos a la negociación: es la presión que pueden ejercer los distintos sectores de la sociedad civil organizada o de los medios de comunicación para impulsar y apo-

*Las condiciones en que las partes se sientan a negociar deben permitir, hasta donde sea posible, que no se afecte la correlación de fuerzas a nivel militar, es decir, que no implique ventajas para una de las partes.*

yar la negociación. Esto es bien importante sobre todo en el caso en que se da una asimetría en el poder que detentan las dos partes en conflicto.

c) Presión internacional: es la presión que ejercen países u organizaciones internacionales en favor de la negociación o de una de las partes de la misma. En el caso de El Salvador, el respaldo de los Estados Unidos a una solución negociada y la presión de sectores norteamericanos por violaciones de derechos humanos de parte de las Fuerzas Armadas Salvadoreñas (por ejemplo, el asesinato de los jesuitas de la UCA), fue clave para el positivo desarrollo de la negociación.

Las condiciones en que las partes se sientan a negociar deben permitir, hasta donde sea posible, que no se afecte la correlación de fuerzas a nivel militar, es decir, que no implique ventajas para una de las partes.

**3) Búsqueda y construcción negociada de soluciones:** para llegar a un acuerdo se requiere encontrar alternativas que acerquen y den respuesta a los puntos de discrepancia, a los núcleos del conflicto<sup>7</sup>. Esta tarea se dificulta cuando las partes que están negociando se caracterizan por ser "duros" para tratar de sacar lo más posible de la negociación. La teoría de resolución de conflictos insiste en este punto en la importancia de generar múlti-

ples alternativas que puedan en un momento dado ser una respuesta a la problemática de negociación que está en juego. Deben ser múltiples en la medida en que permitan una combinación lo más exitosa posible de los intereses de las partes involucradas. Hay que pasar de la posición a los intereses, y ver que estos intereses encuentran respuesta en distintas posiciones.

En este momento puede ser de vital importancia la participación de una tercera parte en la negociación, tercera parte que ayude a la construcción de soluciones<sup>8</sup>. Se requiere una mediación activa, que facilite llegar lo más al fondo posible en la solución de los problemas que están en juego. Lo importante aquí no es pretender acabar con los conflictos, sino encontrar canales para que estos puedan ser elaborados de una forma no violenta. Al mismo tiempo, es necesario que esta tercera parte ayude a mantener en su justo punto la tensión entre lo político y lo pragmático; no todo lo que se negocia es de contenido político profundo, pero tampoco todo puede ser meramente circunstancial y pragmático.

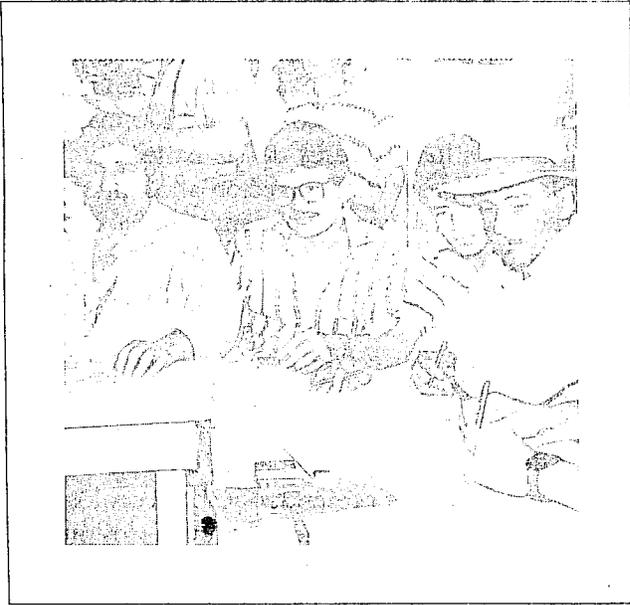
**4) Definición de un acuerdo y su validación político-jurídica por parte de la sociedad:** es el momento cuando las partes pueden escoger, entre las múltiples respuestas que han avisorado en el panorama, cuál es la que conjuga los puntos claves que permitirían la transformación del conflicto de violento a mediable políticamente. En este sentido

<sup>5</sup> Llama la atención la posición de Jesús A. Bejarano en *Una Agenda para la Paz* (Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1995) con relación a la "violentología", de la cual quiere tomar distancia para transformarse en un investigador de la resolución de la paz y de los conflictos (perspectiva que curiosamente no asumió cuando era Consejero de Paz). Considero que es impensable una adecuada solución de los conflictos que vive nuestro país sin tener en cuenta el aporte que los estudios sobre la violencia nos han dado para comprender las incompatibilidades que realmente están en juego y poder fijar así los niveles de intervención y negociación que requiere la consolidación de una paz democrática.

<sup>6</sup> Actores caracterizados por posiciones fundamentalistas, ya sea por principios religiosos o políticos, difícilmente acceden a una negociación en razón de que se sienten poseedores de la verdad y negociar es reconocer que hay otras verdades igualmente válidas.

<sup>7</sup> Roger Fisher y William Ury, *Si... ¡de acuerdo! - Cómo negociar sin ceder*, Santafé de Bogotá: Editorial Norma, 1991; Juan Pablo Lederach, *La regulación del conflicto social: Un enfoque práctico*, Akron: Comité Central Menonita, 1985; Juan Pablo Lederach, *Enredos, pleitos y problemas*, Ciudad de Guatemala: Ediciones Clara-Semilla, 1992; Christopher R. Mitchell, "Cómo poner fin a guerras y conflictos: decisiones, racionalidad y trampas", en *RICS*, N° 127, Marzo 1991; William Ury, *¡Supere el no! - Cómo negociar con personas que adoptan posiciones obstinadas*, Santafé de Bogotá: Editorial Norma, 1994.

<sup>8</sup> Thomas Colosi, "A model for negotiation and mediation", en D. Sandole and Y. Sandole-Staroste (editors), *Conflict Management and Problem Solving: Interpersonal to International Applications*, London: Frances pinter, 1987; Friedrich Glasl, "The process of conflict escalation and roles of third parties", en G. Bonners and R. Peterson (editors), *Conflict Management and Industrial Relations*, Boston/The Hague/London: Kluwer Nijhoff Publishing, 1982; Louise E. Smart y Bernard S. Mayer, *Negociación y Mediación*, Presentación de CDR Asociados para la Conferencia Anual COPRED, Octubre 5 de 1989; Jesús A. Bejarano, *Una Agenda para la Paz*, Santafé de Bogotá: Tercer Mundo, 1995, pp. 61-66.



es importante tener presente que en muchos casos es necesario ir logrando acuerdos parciales que permitan fijar los consensos que se han ido alcanzando. No obstante ello, hay procesos en los que sin una panorámica de conjunto de lo acordado no se logra un acuerdo para la desmovilización del contendiente<sup>9</sup>; ello lleva a que se utilicen mecanismos como la discusión de una agenda comprimida que tenga los puntos claves de la negociación y luego sí se avance en la parte de carpintería. Por otra parte, conflictos de alto contenido político y oposición armada generalmente requieren, para que lo acordado tenga validez, de una refrendación política y jurídica del mismo, ya sea porque dependen de una reforma constitucional, de la aprobación de una ley o de un plebiscito, lo cual no depende directamente de los negociadores.

5) **Implementación del acuerdo:** es la puesta en marcha de todo lo acordado. Es importante que en el proceso mismo de negociación se hayan definido con claridad los mecanismos de verificación y seguimiento de lo acordado, ya que normalmente se presentan dificultades y resistencias de diversos sectores y actores en el proceso mismo de

implementación de los acuerdos. Los procesos de reinserción a la vida civil de fuerzas anteriormente armadas no deja de ser compleja. Es por ello, que la calidad y capacidad de control sobre las partes que han negociado el acuerdo es bien importante. Es necesario involucrar a la sociedad civil para garantizar una presión política posterior para el cumplimiento de los acuerdos<sup>10</sup>. La presión internacional también puede ser clave en este punto.

### Componentes estructurales del proceso de negociación

Estos componentes responden a tres interrogantes: -¿quiénes negocian? -¿qué negocian? -¿cómo negocian?

1) **¿Quiénes negocian?:** Esta pregunta nos remite al problema de constitución de los actores de la negociación y a la posibilidad de superar las contradicciones internas a estos dos actores. Para los casos de confrontación entre el Estado y oposición política armada, en concreto guerrillas, el modelo de negociación debe facilitar:

a) El espacio para posibilitar al interior de la guerrilla una negociación "horizontal y subterránea", es decir, con las facciones internas y la base de apoyo, de forma tal que pueda definir claramente su propuesta política y limar las contradicciones que se presentan entre las facciones que la forman; lo contrario, indiscutiblemente dificulta el proceso en la mesa de negociación y el respaldo interno a un eventual acuerdo. Los negociadores por parte de la guerrilla deben representar realmente a todas las facciones que la componen y tener autoridad moral y política frente a sus bases.

b) Pero, por otra parte, el modelo también debe permitir una negociación "horizontal" al interior del gobierno, de forma tal que se puedan resolver las tensiones de intereses frente al proceso. Es necesario el espacio suficiente y las dinámicas políticas pertinentes para que todos los sectores pue-

dan superar las resistencias a un posible acuerdo, en especial los militares. Por otro lado, es importante poder concertar los intereses globales que orientan las políticas macrosociales, de forma tal que su orientación no contradiga lo que pueda ser un acuerdo integral de paz. Esto plantea la necesidad de una comisión negociadora, por parte del Gobierno, que sea representativa de los estamentos políticos, empresarial y militar.

**2) ¿Qué negociar?:** Las incompatibilidades o problemas de fondo. No siempre eso es claro. Lo sustancial se vela por las posiciones que asumen las partes en la mesa y fuera de ella. Es por tanto necesario develar los intereses de fondo que tiene cada parte y cómo estos intereses están en conflicto. En ese sentido, hay que aclarar el origen, la estructura y magnitud del problema, para posibilitar caminos de solución. En los conflictos armados con guerrilla generalmente se ponen en juego una serie de exclusiones, en especial exclusiones de tipo político o exclusiones de tipo cultural y/o religioso<sup>9</sup>. El modelo de negociación debe permitir y facilitar el tratamiento de otros puntos que van a ser nodales y que van más allá de unas condiciones favorables para la reinserción de la fuerza guerrillera. Es necesario que el Gobierno acepte y asuma que la paz no se agota en la desmovilización de la guerrilla; requiere, para alcanzarse, de otros procesos, entre los cuales se destaca el impulso de una cultura global de reconciliación, el fortalecimiento de un ethos operante proclive a las dinámicas no violentas y una justicia eficiente que dé respuesta a la actual impunidad reinante. En este sentido, es clave la concertación de una verdadera política de recon-

ciliación de la sociedad, que impulse no sólo una actitud diferente frente a los guerrilleros que deponen las armas, sino que sobre todo permita "sanar" las heridas y dolores que ha dejado la violencia, ya que de lo contrario potencialmente siguen alimentando nuevos ciclos de violencia. Por último, y dependiendo del caso específico, el esquema de negociación no puede obviar la discusión de los problemas económicos, sociales y políticos que vive el país; sin embargo, eso no quiere decir que sea necesariamente con la guerrilla con quien se negocien estos puntos. Esto plantea la necesidad de escenarios paralelos de negociación, con los sectores afectados por dichos problemas, y que no son representados políticamente por la guerrilla, amplios sectores de la sociedad civil.

**3) ¿Cómo negociar?** O dicho en otras palabras, ¿cómo generar creativamente alternativas diversas y variadas, que puedan ser una respuesta satisfactoria a los múltiples intereses en juego? Hay un reto muy serio en cuanto a la necesidad de generar soluciones distintas en la mesa de negociación; en este sentido es de vital importancia una mediación que pueda jugar un papel activo a este nivel. Además de la mediación activa, una tercera parte debe jugar un papel de instancia de apelación<sup>12</sup> que sea solución a las dificultades que se presentan a lo largo de las negociaciones y luego de concluir éstas. Por otro lado, también es necesario en términos de procedimiento un proceso de negociación que permita ir logrando acuerdos parciales que apuntalen la dinámica, y que garanticen que ésta continúe sin interrupción y al mismo tiempo permitan avanzar en la humanización del conflicto.

<sup>9</sup> En el caso de El Salvador, en un momento del proceso se vieron abocados a realizar una negociación comprimida de los puntos principales, "en orden a alcanzar, con prioridad, un acuerdo político sobre la Fuerza Armada y los acuerdos necesarios para el cese del enfrentamiento armado" (Acuerdo de México, 27 de abril de 1991, punto V), en *Acuerdos hacia una Nueva Nación* - Recopilación de los Acuerdos de Paz Suscritos con el gobierno de El Salvador. s.c.: FMLN, 1992, p. 19.

<sup>10</sup> En este sentido es interesante lo acordado en el caso de El Salvador: la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), tal y como se acordó en el Acuerdo de Nueva York (25 de septiembre de 1991), en *Ibid.*, p. 35.

<sup>11</sup> Cf. Martín Hopenhayn, "Conflicto y Violencia: Pantalla sobre un horizonte difuso", en Jesús A. Bejarano (editor), *Construir la Paz - Memorias del Seminario Paz, Democracia y Desarrollo*, Bogotá: CEREC / PNUD / Presidencia de la República, 1990.

<sup>12</sup> Instancia a la cual se pueda recurrir para solucionar los escollos que se presenten en la aplicación de los acuerdos que se alcancen en la negociación y que exprese al mismo tiempo el compromiso de la sociedad civil; cfr. La Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz en el caso de El Salvador.

Con relación al cómo, también es importante tener presentes una serie de lecciones que dejan los procesos de negociación a nivel internacional en torno a las negociaciones que han sido exitosas<sup>13</sup>: 1) negociaciones que implementan mecanismos y dinámicas que permitan un eficaz reconocimiento del otro como actor político con unos intereses válidos; 2) negociaciones que logran dirimir y resolver intereses encontrados y no posiciones principista o fundamentalistas; 3) negociaciones que han eludido quedar atrapadas en estratagemas de tipo defensivo-reactivo, y que logran abrirse a la creación de opciones nuevas; 4) negociaciones que logran construir una nueva legitimidad ampliada de ambos actores involucrados en el conflicto, superando la crisis de legitimidad que afectaba, de manera distinta, a cada uno; 5) negociaciones que facilitan la comunicación y la transparencia, buscando la generación de confianza mutua entre las partes; 6) negociaciones que han combinado mecanismos de reciprocidad con gestos de reconciliación; 7) negociaciones que han combinado bastante paciencia con mucha imaginación y creatividad, que han mezclado firmeza y flexibilidad; 8) negociaciones que han definido fases y etapas nítidas y muy precisas, como es el ejemplo de El Salvador.



### PROCESO DE CONFIGURACIÓN DEL MODELO BARCO-GAVIRIA

Podemos hablar de un modelo en la medida que se definen una serie de elementos que constituyen claramente una pauta de comportamiento y manejo de las negociaciones que llevaron a la desmovilización de seis grupos guerrilleros o facciones de éstos (M-19, EPL, Quintín Lame, PRT, Corriente de Renovación Socialista y el Frente Manuel Garnica) y de tres sectores de las milicias populares en la ciudad de Medellín (Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas). A pesar

de las variaciones obvias que se dieron en cada caso, especialmente en el caso de éstas últimas, es posible identificar una serie de elementos estructurales que son comunes a las diversas negociaciones y que son, al mismo tiempo, los que permiten plantear que es un mismo modelo el que está funcionando.

Es posible hablar de un mismo modelo en las Administraciones Barco y Gaviria en razón de la continuidad de la política en este punto, reflejo de la continuidad del equipo de funcionarios que trabajaron en las Consejerías de Paz y de Seguridad Nacional. De hecho, se puede decir que durante el gobierno Barco sólo despega lo que se desarrollará plenamente durante la Administración Gaviria. No obstante, haremos notar los puntos en los que claramente se dan diferencias entre una y otra administración.

#### Gobierno Barco: Proceso de constitución del modelo

Este modelo se fue construyendo en la práctica y paulatinamente, es decir, de la misma manera que está pasando con la actual Administración. Pongamos de presente los principales momentos de dicho proceso de constitución<sup>14</sup>, de forma tal que podamos percibir su paulatina articulación.

##### Primer Momento: Diagnóstico

Bajo la dirección de Carlos Ossa, primer Consejero de Paz de la Administración Barco, se elaboró un diagnóstico de la situación de violencia y orden público, en concreto del conflicto guerrillero, y de los esfuerzos de paz que había realizado la Administración Betancur. Este diagnóstico destaca tres aspectos.

En primer lugar, consideran que se pecó en la anterior Administración de "voluntarismo" con relación a la paz, es decir, se dió demasiado énfasis al componente subjetivo del problema sin prestar suficiente atención a los factores objetivos que generan o incentivan el conflicto; consideran que "no hubo una estrategia económica para la paz"<sup>15</sup>. Una consecuencia clara de esto es la importancia que



esta administración dará al tratamiento negociado de la protesta social y el peso del PNR como instrumento para quitar piso a las condiciones objetivas de la violencia.

En segundo lugar, la tensión o distancia entre comisiones negociadoras y Gobierno, lo cual hacía que no existiera correspondencia entre las decisiones del Gobierno y los compromisos asumidos por las comisiones. En este sentido, se consideraba necesario institucionalizar (¿estatizar?) el proceso, centralizándolo en la Consejería de Paz (o Consejería de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación). Una consecuencia de ello fue la restricción de la participación de la sociedad civil en el proceso de paz; la resistencia a encontrar canales para ello se mantendrá hasta finales de la Administración Gaviria.

En tercer lugar, consideraban que la verificación, como había sido entendida durante Betancur, el Ejército lo percibía como la existencia de zonas vedadas a su presencia; ello en la práctica generó las notables resistencias y oposición clara de los militares al proceso impulsado por el Presidente Betancur<sup>16</sup>. La consecuencia de ello es la necesidad de encontrar un modelo de solución con el que los militares estén de acuerdo.

### **Segundo Momento: Un modelo para hacer frente a las causas objetivas**

En septiembre de 1986, el Gobierno, en carta a las FARC, plantea los ejes esenciales de su política de paz: "la institucionalización de la política de paz, ampliación y normalización de la democracia, fortalecimiento del orden civil, justicia eficaz, uso legítimo de la fuerza, reconciliación con la comunidad y un plan de reincorporación de los alzados en armas"<sup>17</sup>. De este horizonte amplio es que se deriva al

nombre de la Consejería encargada de la paz: Consejería Presidencial de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación.

En tanto las negociaciones con las FARC se estancan y no avanzan<sup>18</sup>, en la práctica el énfasis del modelo se va a centrar en dos facetas de un mismo componente: la reconciliación, entendida como un "nuevo modelo de tratamiento de la protesta social" y la rehabilitación entendida como la integración física y geográfica de personas y regiones, la participación comunitaria en la elaboración de los programas de inversión del Estado, y la ampliación y fortalecimiento de la presencia estatal. El énfasis en los dos primeros años de la Administración Barco estarán centrados en hacer frente a las que se consideran son las causas objetivas de la violencia guerrillera. De ahí la importancia del PNR y el papel protagónico que desempeñó el Consejero de Paz, Carlos Ossa E., en la negociación de paros y protestas cívicas en distintas regiones del país.

Hay que tener presente que no era fácil avanzar en la negociación con las FARC, heredada de la Administración Betancur, y en parte porque no se cuenta con una propuesta clara a este nivel. De alguna forma se deja la iniciativa a la guerrilla. Sólo se tendrá una propuesta de negociación en septiembre de 1988.

### **Tercer Momento: Definición (bajo presión) de un modelo de negociación**

Ahora bien, el Gobierno se ve obligado a presentar un modelo de negociación con motivo de la dinámica que se desarrolló por el secuestro de Alvaro Gómez por el M-19. En este sentido, hay que reconocer que la iniciativa la tuvo la guerrilla; la

<sup>13</sup> Cfr. Juan Gabriel Tokatlian, "Negociar la paz o perpetuar la guerra", en *El Espectador*, 11.10.92, p. 11A.

<sup>14</sup> Estos momentos los reseñé en el libro *De la Uribe a Tlaxcala - Procesos de Paz*, pp. 61-74.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>16</sup> Cf. Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, *Actores en Conflicto por la Paz - El proceso de Paz durante el Gobierno de Belisario Betancur 1982-1986*. Bogotá: CINEP/Siglo XXI, s.f.

<sup>17</sup> Mauricio García D., *op.cit.*, p. 64.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 171-179.

propuesta del gobierno es una respuesta a los esfuerzos que se desatan en la sociedad civil, en concreto de la Comisión de Convivencia Democrática que se crea en la Cumbre de Usaquén (29 de julio de 1988). La propuesta se conoció como "Iniciativa para la Paz"<sup>19</sup>. En dicha iniciativa, que es modelo propuesto para la negociación con la guerrilla, es necesario distinguir tres aspectos diferenciados: las fases que contempla, la dinámica regional que se puede impulsar y las condiciones o supuestos del modelo.

*Primer aspecto:*

La Iniciativa para la Paz distingue tres fases en la negociación con la guerrilla, las cuales deben llevar a su desmovilización como grupos alzados en armas:

**a) Fase de distensión:** Con esta fase, en términos generales, se busca crear un ambiente de entendimiento, credibilidad y confianza con los grupos guerrilleros que demuestren real voluntad de paz, de forma que la sociedad encuentre en los actos y palabras de éstos seriedad de propósitos. Sin embargo, hay que tener presente que esta fase implica realmente dos momentos distintos, no claramente diferenciados como tal en el texto de la propuesta gubernamental<sup>20</sup>: el acercamiento y la negociación propiamente dicha.

El acercamiento: el Gobierno les exige a los grupos guerrilleros que realicen una expresa manifestación pública de la voluntad de paz, la cual se debe respaldar con un cese unilateral al fuego y a todo tipo de acciones extorsivas. Además se deben realizar los primeros contactos que permitan acordar las condiciones en las cuales se van a realizar las negociaciones tendientes a su desmovilización.

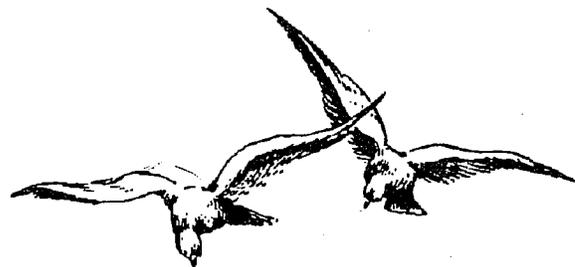
La negociación o diálogo directo: arranca una vez el Gobierno ha aceptado que hay una "verdadera voluntad de paz" del grupo guerrillero en cuestión y se han determinado de mutuo acuerdo las condiciones para comenzar a discutir los proce-

dimientos para su reincorporación, lo cual implica definir un cronograma y plazos para las distintas fases, procedimientos operativos, aspectos logísticos, y responsabilidades y compromisos con relación a las fases subsiguientes<sup>21</sup>.

De parte del gobierno, el compromiso en esta Fase de Distensión va en dos líneas: por una parte, permitir que voceros de la guerrilla ("que no estén al margen de la ley") expresen sus opiniones y propuestas frente al proceso de reajuste institucional<sup>22</sup> y, por otra, el compromiso de presentar al Congreso un proyecto de ley de indulto que facilite la reincorporación jurídica de los guerrilleros desmovilizados.

**b) Fase de transición:** "tiene como propósito iniciar el tránsito hacia la normalidad institucional y el regreso a la democracia de los grupos alzados en armas"<sup>23</sup>. Ahora bien, el documento oficial sólo se refiere en este punto a que se deben ofrecer garantías, debe haber coordinación de entidades públicas y privadas y se deben crear los Consejos Regionales de Normalización. Con relación a los grupos guerrilleros sólo habla de su "acampamentación" en sitios previamente acordados y a que la plena reincorporación se hace sin armas y sin que exista la amenaza de su futuro uso. Esta Fase de Transición correspondió en la práctica a la negociación o diálogo directo, que se realizó cuando los grupos ya estaban "acampamentados"<sup>24</sup>.

**c) Fase de incorporación definitiva a la vida democrática:** una vez culminado el proceso de negociación de las condiciones de incorporación a la vida democrática del país, debe hacerse efectiva la dejación de armas, de forma tal que se pueda hacer efectivo el indulto y el estímulo al ejercicio político de la organización desmovilizada. La propuesta del gobierno también contempla para esta etapa medidas de asistencia temporal a los desmovilizados y medidas de protección al derecho a la vida. Esta fase es la correspondiente a la implementación de la reincorporación, etapa que todavía sigue vigente aún para los primeros que se desmovilizaron<sup>25</sup>.



### Segundo aspecto:

El segundo elemento considerado por el modelo, de forma paralela a estas tres fases, es la pertinencia de realizar Diálogos Regionales para la Convivencia. Para el Gobierno, éstos deben hacer frente a causas de violencia distintas a la guerrilla (problemas de delincuencia común, grupos terroristas de diversa inspiración y conflictos por el control de recursos productivos. Las fuerzas políticas y sociales de las regiones pueden contribuir con criterios e iniciativas a la erradicación de los factores de perturbación, convirtiendo estos diálogos en "una sólida expresión de la ciudadanía contra la violencia"<sup>26</sup> y de forma tal que se genere una solidaridad colectiva capaz de aislar a quienes utilizan la violencia. El Gobierno se opone claramente a la participación de la guerrilla en dichos diálogos, ya que a lo que llega es a un acuerdo de "convivencia" con ella y no a su desmovilización<sup>27</sup>. El Gobierno se compromete a poner en marcha las recomendaciones que para combatir la violencia que puedan salir de estos diálogos regionales.

### Tercer aspecto:

El modelo de negociación tiene varios supuestos que es necesario tener presentes para comprender su real dinámica:

En primer lugar, es un modelo que presupone una clara superioridad política y militar del Gobierno, es decir, una correlación de fuerzas altamente favorable frente a los grupos guerrilleros. La consecuencia de ello es que es un modelo que sólo puede llevar a la negociación con aquellos grupos más débiles militarmente o que han realizado procesos de discusión interna que los acerca a una propuesta política. De hecho, los cinco grupos guerrilleros desmovilizados hasta finalizar la administración Gaviria, sólo representan, a lo más, una tercera parte de los guerrilleros activos. De hecho, las FARC y el ELN van a considerar la propuesta del gobierno como un ultimatum militar, al cual no se acogen<sup>28</sup>.

En segundo lugar, el modelo se centra en un reconocimiento del papel político de la guerrilla y por tanto en ofrecerles cierta favorabilidad política;

<sup>19</sup> Cf. "Iniciativa para la Paz", en Presidencia de la República, *El Camino de la Paz - Historia de un proceso* (Volumen II). Bogotá: Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, 1989, pp. 27-45.

<sup>20</sup> Los hechos concretos han mostrado que son realmente dos momentos claramente diferenciables, tal y como se pudo ver con el M-19 y con los demás grupos que se han reinsertado -> cf. Mauricio García, *op.cit.*, capítulos 5, 6, 7 y 8, para el M-19, el EPL, el PRT y el Quintín Lame, y el archivo de prensa de CINEP para los años 1993 y 1994, para el caso de la CRS y el Frente Garnica.

<sup>21</sup> Como vamos a analizarlo más adelante, este esquema va a ser desbordado por el M-19, en la medida que desde el primer encuentro logra negociar el que el proceso no se reduzca a un mero itinerario de desmovilización, sino que realmente se ponga en juego transformaciones efectivas de la dinámica política y social. La Mesa de Trabajo introduce un espacio de concertación política que va más allá de ser simplemente escuchados en una audiencia por el Congreso.

<sup>22</sup> Hay que tener presente que se está comenzando a impulsar desde diversos sectores, incluido el Gobierno, la necesidad de un reforma constitucional que permita adecuar el aparato institucional y judicial a las transformaciones socio-económicas y políticas que ha vivido el país. El Gobierno (va a presentar o ya presentó?) una propuesta de reforma constitucional al Congreso, propuesta a la que va a estar atada la desmovilización del M-19, ya que al hundirse en el Congreso se pone en cuestión todo lo negociado con estos.

<sup>23</sup> Presidencia de la República, *op.cit.*, p. 38.

<sup>24</sup> No se puede perder de vista que ello significa que los grupos guerrilleros habían tomado ya una decisión de convertirse en fuerza política legal, porque una vez ubicados en campamentos no era fácil la vuelta atrás.

<sup>25</sup> De hecho, se han realizado "renegociaciones" entre los desmovilizados y el Gobierno de forma tal que pueda tener continuidad el proceso de reinserción, a nivel de apoyo a los proyectos productivos, a las fundaciones que cada grupo creó, de las medidas de seguridad, etc.

<sup>26</sup> Presidencia de la República, *op.cit.*, p. 44.

<sup>27</sup> De hecho, desde cuatro meses antes de la iniciativa, el Consejero de Paz, en carta a las fuerzas vivas del Caquetá, manifestó claramente la posición del Gobierno con relación a este punto: no se aceptan diálogos regionales con la participación de la guerrilla ya que para "los sectores no gubernamentales se trata, la más de las veces, de buscar fórmulas de convivencia pacífica con la guerrilla, en tanto que para esta última, al parecer se trata de propiciar, a través de un foro público, espacios para su protagonismo político", citado en Mauricio García Durán, *op.cit.*, p. 179.

<sup>28</sup> Cf. Mauricio García Durán, *op.cit.*, p. 107.

en otras palabras, se cambian armas por espacio político legal. En los hechos, éste será el punto central en los procesos que se inician durante la Administración Barco: participación en las elecciones de 1990 para el M-19 y participación en la Constituyente para el EPL, PRT y Quintín Lame.

En tercer lugar, el Gobierno considera que tiene la responsabilidad de limitar los temas del diálogo, sobre todo lo referente a reformas políticas, económicas y sociales. "Insistimos entonces, para mayor claridad, que el Gobierno no se niega a facilitar la discusión de las reformas, pero afirma que la desmovilización no puede condicionarse a que el contenido de éstas sea satisfactorio para los grupos armados"<sup>29</sup>. Se considera que estos temas los tiene que adelantar el Gobierno por mandato popular y no por presión de la guerrilla.

#### **Cuarto momento: Aplicación del modelo de negociación**

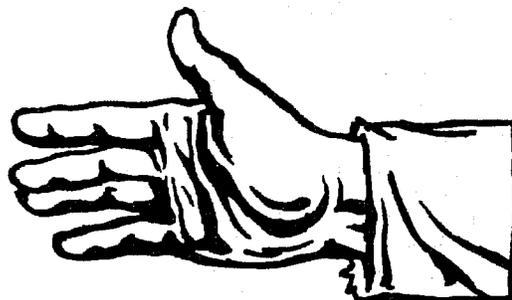
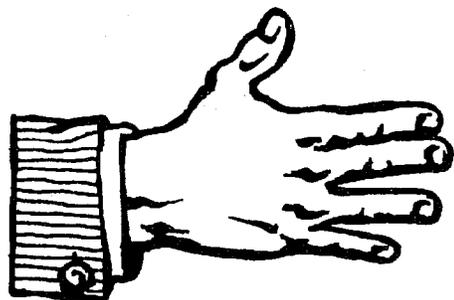
Se implementa con el M-19. Hay que tener presente la disposición clara que mostró este grupo para entrar en la negociación, y los esfuerzos por mantenerse en ella a pesar de algunas dificultades que se presentaron, como el asesinato de algunos de sus miembros en acciones no totalmente claras<sup>30</sup>. No obstante estos hechos, es necesario reconocer la importancia de la disposición positiva de ambas partes hacia la negociación, lo cual permitió que se ampliara el ámbito de discusión y negociación: Mesa de Trabajo, con participación de distintos sectores sociales y políticos, lo cual fue posible por un contexto político que reclamaba reformas y apertura.

Con esta primera negociación se fijan las pautas de los puntos que han de negociarse con otros grupos. Si se analizan los acuerdos finales<sup>31</sup> firmados con todos los grupos desmovilizados se encuentra que hay una casi total identidad en los aspectos negociados: favorabilidad política; justicia, derechos humanos y orden público; garantías personales y de seguridad para la fuerza reinsertada; medidas de desarrollo regional y social para las zonas de influencia, veeduría. El único punto en que se difiere es que con el M-19 se negociaron una serie de políticas socioeconómicas que no se incluyen en los posteriores acuerdos. Habría también una diferencia con lo acordado con las milicias populares en Medellín, sobre todo en el punto de la cooperativa de seguridad.

No obstante que el esquema de negociación se amplía, no ocurre lo mismo con los mecanismos para hacer realmente efectivo lo que se pacto, especialmente en lo concerniente a espacios sociales y políticos. Este es un punto en el cual, cualquier modelo que venga en el futuro debe avanzar significativamente.

#### **Gobierno Gaviria: Consolidación y límites del modelo**

La Administración Gaviria va a mantener la misma política de paz y negociación de la Administración Barco, aunque de hecho se dan algunos avances y retrocesos que es necesario tener presente de forma tal que podamos definir las condiciones que toma el modelo de negociación durante esta Administración, ya que sus características finales son el referente comparativo que estamos buscando para



hacer el análisis de las propuestas de la Administración Samper. Al igual que en el punto anterior, vamos a considerar los distintos momentos que se presentan entre 1990 y 1994.

#### **Quinto momento: Culminar las negociaciones pendientes**

Los primeros meses de la Administración Gaviria, en materia de paz, estuvieron marcados por los procesos de negociación que habían comenzado a finalizar el gobierno de Virgilio Barco. El esquema que guía las negociaciones es el mismo que se utilizó con el M-19, lo que pone de manifiesto la continuidad no sólo de política sino también de funcionarios en el manejo de este aspecto de la política gubernamental. No obstante la continuidad, hay que tener presente un fenómeno que introduce una dinámica especial a estas negociaciones: la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente<sup>32</sup>, ya que hace real en el espacio político un escenario en el que se podían adelantar muchas de las reformas que estaban demandando los grupos guerrilleros y en el que se podía reconstituir un consenso social con mayor legitimidad y respaldo social.

Este hecho afecta directamente el esquema de negociación en dos sentidos: por una parte, la favorabilidad política se va a discutir con relación a la participación de los grupos negociantes en la Constituyente; por otra parte, porque desaparece de los acuerdos firmados con el EPL, PRT y Quintín Lame el tema de las reformas sociales, económicas y políticas (ver Cuadro N°1), en la medida que la reforma constitucional que se va a adelantar es la respuesta

a ello. Además, el inicio de las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente (5 de febrero de 1991) se convierte en un elemento de presión del Gobierno hacia los grupos guerrilleros en tanto que no acepta su participación hasta que no se hayan desmovilizado y entregado su armas.

Además de la incidencia de la Constituyente en los temas a negociar, es necesario tener presente que hay una tendencia de la Administración Gaviria a flexibilizar, en alguna medida, el esquema de negociación, lo cual se manifiesta en la disposición a aceptar reivindicaciones planteadas por la guerrilla durante la Administración Barco<sup>33</sup>: veeduría internacional, medidas para la defensa de los derechos humanos y ratificación de los protocolos de Ginebra (este punto de hecho sólo se va a hacer efectivo hasta la Administración Samper). Los hechos que se desarrollan después de la toma de Casa Verde, llevan al Gobierno a plantear la disposición a cambiar algunos puntos de la Iniciativa de Paz con tal de facilitar una eventual negociación. Se reiteran las propuestas ya hechas por el Presidente Gaviria, y se ofrece la posibilidad de diálogos en el exterior "sin condicionamientos previos" resultantes de concertar unas condiciones de cese al fuego que permitan al encuentro en el territorio nacional<sup>34</sup>.

#### **Sexto momento: La Estrategia contra la violencia, la explicitación de transformaciones al modelo**

Considero que manifiesta el momento más creativo e interesante de la Administración Gaviria con relación al tema que venimos tratando. Desta-

<sup>29</sup> Presidencia de la República, *op.cit.*, p. 59.

<sup>30</sup> Cf. Mauricio García Durán, *op.cit.*, pp. 107ss.

<sup>31</sup> *Ibid.*, capítulo 9; para la CRS y las Milicias Populares en Medellín se consultaron directamente los textos de los acuerdos.

<sup>32</sup> Una de las razones que dió la Corte Suprema de Justicia para declarar exequible el decreto de convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, en contra de la norma establecida en 1957, eran las declaraciones de la guerrilla de la necesidad de un reforma política y constitucional: Cf. *El Tiempo*, 10.10.90, pp. 1A y 12B.

<sup>33</sup> Cf. Mauricio García Durán, *op.cit.*, p. 129.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 215 y 216. Llama la atención el que en este momento se esté viviendo una coyuntura semejante a la de hace cuatro años: se presentó en ese momento un tere y afloje de cerca de tres meses tratando de definir el sitio de la cita entre Gobierno y CGSB; la Coordinadora insiste en que debe ser en La Uribe, lo cual implica despejar militarmente la zona; el Gobierno no acepta sacar a las Fuerzas Armadas del municipio.

caría tres puntos. En primer lugar, expresa un esfuerzo por reorientar el manejo de la seguridad y el orden público en el país. Durante la Administración Turbay se había ampliado la autonomía de los militares en el manejo del orden público a niveles sin precedentes<sup>35</sup>, autonomía que fue un claro obstáculo en el proceso de paz durante la Administración Betancur. El nombramiento de un Consejero de Seguridad Nacional y la formulación de una Estrategia Nacional contra la Violencia ciertamente eran un esfuerzo por recuperar terreno por parte de los civiles en la definición de una política estatal de manejo del orden público, condición *sine qua non* de una política integral de paz.

En segundo lugar, es la primera vez que de parte del Estado se formula una política integral contra la violencia, que incluía los diversos factores de violencia: delincuencia común, narcotráfico, guerrilla, etc., y se plantea una estrategia que debe ser el resultado del esfuerzo coordinado de los distintos entes estatales, formulando al mismo tiempo una serie de estrategias parciales que tienen que ver con un enfoque regional del problema, el fortalecimiento de la justicia, la resocialización y rehabilitación de personas, una política de paz más flexible y la defensa y protección de los derechos humanos<sup>36</sup>. Al igual que el punto anterior, la formulación de una estrategia nacional contra la violencia consideramos que representa un avance en la formulación de lo que podría llegar a ser una verdadera estrategia global e integral de paz<sup>37</sup>. En este sentido, no podemos olvidar que un modelo de negociación sólo toma pleno sentido al interior de una estrategia global hacia la paz, como instrumento de dicha estrategia. De lo contrario tiende a tomar el lugar de un objetivo final: desmovilizar los grupos guerrilleros.

En tercer lugar, consideremos las variaciones en el modelo de negociación que introduce la Administración Gaviria, planteadas a lo largo de 10 meses de gobierno, y que se plasman en la Estrategia Nacional contra la Violencia. En el documento se hacen adiciones a la política de paz en tres aspectos: 1) considera el Gobierno que es viable inte-

grar una veeduría de carácter internacional para los eventuales acuerdos que se puedan suscribir con los alzados en armas; 2) se considera útil para el buen desarrollo de las conversaciones con la guerrilla, la vinculación, en sus campos específicos de acción, de sectores no gubernamentales y sectores políticos; 3) la disposición al inicio inmediato de conversaciones de aspecto amplio en su temática y en sus alcances.

Considera el Gobierno que "los procedimientos son flexibles y que pueden ser discutidos para adaptarlos a particularidades de los grupos y al contexto político... sin embargo, no puede cambiarse ni el objeto de las negociaciones -dejação de las armas y reincorporación a la vida civil- ni la obligación constitucional que tiene el Estado de ser el conductor en este proceso"<sup>38</sup>. Por otro lado, la Estrategia sí define con claridad que el Estado no puede comprometerse a ejecutar una política social o una serie de reformas como resultado de un proceso de negociación con los grupos alzados en armas; no les reconoce representatividad ya que ello implicaría "una negociación que reemplace o suplante a los agentes válidos de la sociedad democrática y participativa"<sup>39</sup>.

Hay que tener presente una limitación que va a tener la Administración Gaviria en el manejo de su propuesta de paz y en su modelo de negociación: sobredimensionar los resultados de la Asamblea Nacional Constituyente. Ya en el documento que venimos analizando se plantea, sin que ésta se haya reunido, el que sus resultados en términos de establecer nuevas reglas de juego para la convivencia pacífica y civilizada y en términos de fortalecer y legitimar a las instituciones hacen que en adelante no quede "pretexto alguno en Colombia para la insurgencia, ni para la lucha armada"<sup>40</sup>. Esta posición se reafirma a partir de los resultados de la Constituyente y, en tanto el enfrentamiento con la guerrilla se incrementa luego del fracaso de Caracas y Tlaxcala, da pie para que el gobierno comience a utilizar un lenguaje que descalifica completamente a la guerrilla: dinosaurios, perros rabiosos, bandoleros, etc.

**Séptimo momento:  
Caracas y Tlaxcala, la negociación fallida  
con un modelo ampliado**

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

Las negociaciones se van a dar en medio del enfrentamiento armado, y esto hace que el forcejeo se dé en dos campos: en la mesa de negociación y en la lucha violenta. En estas dos rondas de negociaciones logran acuerdos en algunos puntos: agenda, formas regional y nacional de verificación del cese al fuego y veeduría internacional del proceso<sup>41</sup>. Estos avances poco significan con relación al punto central de discrepancia: las condiciones de cese al fuego, que esconden la raíz del problema, es decir, las condiciones para que la guerrilla se transforme en un aparato político legal y sin recurso a la violencia. Sobre este punto sigue existiendo una distancia grande entre las partes.

En otras palabras, no basta una mayor flexibilidad en el esquema de negociación; se requieren otras condiciones para que la negociación sea viable, tal y como lo indica la experiencia de El Salva-

dor. Estas condiciones, que no se dieron en Caracas y Tlaxcala, son unas de tipo político y otras de tipo técnico<sup>42</sup>:

*Condiciones de tipo político:*

“Que ambas partes *hayan decidido o al menos estén verdaderamente inclinadas a priorizar* la búsqueda de una solución negociada en lugar de una victoria militar”.

“Que exista una situación nacional e internacional que *motive y obligue* a las partes en conflicto a optar en favor de una solución política negociada”.

“Que cada una de las partes tenga *una evaluación realista de la correlación político-militar existente* en cada uno de los temas sustantivos de negociación, con base en ella *defina claramente sus máximos y sus mínimos* que pretende y, en algún momento de la negociación adecue sus posiciones a la cuota real de poder que tiene”.

*Condiciones de tipo técnico:*

“Que entre los miembros de las comisiones negociadoras haya quienes sean capaces de *escuchar a la contraparte*, tengan *capacidad de decisión* para modificar posiciones iniciales y gocen de representatividad y autoridad moral sobre sus bases”.

“Que se logre generar un grado de *confianza y comunicación* directa o indirecta entre las partes.

<sup>35</sup> Cf. Francisco Leal Buitrago, *El Oficio de la Guerra - La seguridad nacional en Colombia*. Santafé de Bogotá: TM Editores/EIPRI, 1994, p.102ss.

<sup>36</sup> Presidencia de la República, *Estrategia Nacional contra la Violencia*, Separata que circuló con los periódicos a nivel nacional, Mayo de 1991.

<sup>37</sup> Hasta el momento, ninguno de los gobiernos posteriores al Frente Nacional ha formulado una estrategia completa e integral de paz, entendiéndola no sólo como paz negativa (ausencia de violencia) sino también como paz positiva (condiciones para un desarrollo pleno a nivel individual y social). La Estrategia Nacional contra la Violencia se acerca a lo que se podría considerar una estrategia hacia una paz negativa, aunque sin embargo deja de lado aspectos claves para poder plantear una sociedad sin violencia. Un ejemplo de ello, es la ausencia casi total del componente cultural en la formulación de las diversas políticas de paz.

<sup>38</sup> Presidencia de la República, *op.cit.*, p. 26.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>40</sup> Presidencia de la República, *op.cit.*, p.25.

<sup>41</sup> Los dos últimos mecanismos sólo hubieran tenido aplicación en caso de haberse pactado unas condiciones de cese al fuego.

<sup>42</sup> Rafael E. Moreno (Asesor de la Comisión Negociadora del FMLN y miembro de la Comisión de Seguimiento de los Acuerdos de Paz), *Peculiaridades del proceso de negociación salvadoreño y requisitos para resolver políticamente un conflicto armado*, ponencia presentada en el Foro sobre la Construcción de la Paz en América Latina: Nuestro Reto, Melgar (Colombia), mayo 2 al 5 de 1995, p. 8.

"Que cada una de las partes tenga un *espacio de flexibilidad* que le permita en ciertos temas estratégicos subordinar sus intereses particulares al bien general de la nación".

"Que el *facilitador de la negociación* (mediador) tenga autoridad moral sobre ambas partes, *pueda al menos proponer fórmulas para superar los impasses* y tenga su propio análisis lo más objetivo posible de lo que se requiere y se puede lograr por la vía de la negociación".

### **Octavo momento: Entre la guerra integral y las negociaciones marginales**

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

En primer lugar, la declaratoria de guerra integral<sup>43</sup> por parte de las Fuerzas Armadas, encabezadas por el Ministro de Defensa civil, Rafael Pardo, que tuvo la osadía de decir que se acabaría con la guerrilla en año y medio. Esto se refleja en el aumento del gasto militar y en el aumento de las brigadas móviles en distintos sitios del territorio nacional. Los resultados, después de más de dos años, son una guerrilla con la misma o mayor fortaleza militar.

En segundo lugar, la clientelización del PNR le quitó a este programa oficial el peso y dinamismo que tuvo durante la Administración Barco, desvertebrando en la práctica uno de los pilares de la estrategia de paz inicialmente formulada, en la cual era instrumento privilegiado para fortalecer la presencia del Estado en las zonas donde ésta era más frágil y como medio para hacer frente a las causas objetivas de la violencia.

En tercer lugar, las fallas en el proceso de reincorporación pactado con los grupos desmovilizados ha hecho no sólo que el proceso se revierta en algunos casos particulares, sino que se genere un interrogante por parte de los grupos todavía activos hacia las bondades de la desmovilización. ¿Vale la pena desmovilizarse en esas condiciones? A esto

se suma el descalabro político de la Alianza Democrática M-19, lo cual plantea un serio interrogante sobre la viabilidad de una opción política alternativa.

Por último, el esquema de negociación se volvió a utilizar con la Corriente de Renovación Socialista y con el Frente Manuel Garnica, sin que se introdujera ninguna novedad en el mismo. Las condiciones para iniciar las negociaciones fueron tanto o más exigentes que en los casos anteriores<sup>44</sup>, las dificultades durante el proceso no fueron menos serias, en especial por el asesinato de los dirigentes de la CRS en Blanquiset, y los puntos negociados fueron exactamente los mismos que habían sido definidos en las anteriores negociaciones.

Como única novedad en este sentido, y como ya lo habíamos mencionado, habría que tener presente el punto negociado con las milicias populares en Medellín, de crear cooperativas de seguridad en las zonas de influjo de éstas en la zona Nororiental a las cuales se vincularían una parte de los milicianos desmovilizados, esquema que tendría alguna semejanza con puntos pactados en El Salvador en torno a la participación de exguerrilleros en el nuevo cuerpo de Policía<sup>45</sup>.



### **LO QUE VA DE LA ADMINISTRACIÓN SAMPER: ¿UN NUEVO MODELO?**

Como planteábamos al comenzar este artículo, la impresión que se tuvo en los primeros meses de Gobierno era que el presidente Samper estaba inaugurando un nuevo estilo (y por tanto un nuevo modelo) en el manejo del tema de la paz, y en concreto en lo referente a las negociaciones con la guerrilla. A medida que pasa el tiempo, esta sensación inicial va cambiando. Queremos en esta parte recopilar los elementos que nos permitan analizar con objetividad si realmente hay cambios con relación a lo que hemos planteado como el modelo Barco-Gaviria.

Vamos a dividir esta parte en dos secciones. En una primera, un recuento de lo que ha planteado el Gobierno hasta el momento en torno al tema de la paz, con especial énfasis en el punto de la negociación. En una segunda, vamos a realizar algunos comentarios más críticos en torno al significado de lo planteado por el Gobierno.

### **Evolución de los planteamientos oficiales en torno a la paz**

La dinámica de la paz durante esta administración han estado marcados por tres anuncios oficiales, los cuales han dado inicio a tres momentos diferenciados en su manejo, y en concreto en torno al manejo de la política de negociación con la guerrilla.

#### **Primer momento: una etapa exploratoria**

En el discurso de posesión del presidente Samper<sup>46</sup> se plantean los lineamientos generales de lo que sería su política de paz, en los cuales no se encuentra mayor novedad con relación a lo que se venía haciendo en la administración anterior. La propuesta que hace con relación a la paz se mueve a tres niveles, que van de lo general y abstracto a lo concreto. En primer lugar, formula el horizonte en el que se ubican los esfuerzos en este sentido: "Tengo el sueño de poder avanzar, durante mi gobierno, en la búsqueda definitiva de la paz para Colombia... Vamos a crear un nuevo modelo de sociedad, el de la convivencia democrática donde encontremos

finalmente la forma de vivir con nuestras diferencias..."<sup>47</sup>.

En segundo lugar, plantea una serie de políticas sectoriales que apuntan hacia allá: 1) capacidad para imponer el orden, lo que implica asegurar el monopolio legítimo de la fuerza en cabeza del Estado a través de sus Fuerzas Armadas; 2) un compromiso en la defensa y respeto de los derechos humanos, incluidas las normas de Derecho Internacional Humanitario; 3) mejoramiento de los sistemas de administración de justicia para poder hacer frente a la impunidad; 4) convocatoria a la sociedad civil a cooperar en la construcción de la paz, que no significa participar en las negociaciones.

Finalmente, en tercer lugar, habría que tener presente lo que plantea en torno a un esquema de negociación con los alzados en armas, lo cual "será responsabilidad exclusiva y excluyente del Gobierno en cabeza del Presidente de la República". Considera que "la fuerza es condición necesaria para que el diálogo sea útil..."; por ello, "sólo me sentaré a la mesa de negociaciones cuando esté seguro de que existen condiciones reales para una paz permanente y duradera... por ello, cada avance en el proceso deberá estar precedido de señales inequívocas de paz por parte de los alzados en armas".

El mayor cambio que se percibe en este momento de arranque de la nueva administración, es el cambio de esquema institucional con relación a la paz: se pasa de Consejero Presidencial a Alto Comisionado<sup>48</sup>. Se le asignan cuatro tareas: 1) verificar la voluntad real de paz y reinserción de los

<sup>43</sup> Cf. Diego Pérez, "Un año de guerra integral", en *La verdad del '93 - Paz, Derechos Humanos y Violencia*, Santafé de Bogotá: CINEP, 1994.

<sup>44</sup> Hay que destacar el importante papel de mediación que jugó la Iglesia en este caso para que la negociación pudiera arrancar.

<sup>45</sup> El esquema de las cooperativas está en serios problemas en este momento, tal y como lo puso de presente Alonso Salazar, quien acompañó el proceso de negociación en Medellín, y encuentra en este momento serios limitantes al respecto: así lo planteó en un conversatorio sobre los problemas de violencia urbana en Medellín y Bogotá, en el Programa por la Paz, abril 27 de 1995. Para el caso de El Salvador, ver los textos de los acuerdos finales: *Acuerdos hacia una Nueva Nación* - Recopilación de los Acuerdos de Paz suscritos con el Gobierno de El Salvador. s.c.: Frente F.M.L.N., 1992.

<sup>46</sup> Ernesto Samper Pizano, "Es el tiempo de la gente" - Discurso de Posesión del Presidente de la República, en *El Tiempo*, 08.08.94, p. 8A.

<sup>47</sup> Hay que tener presente que el horizonte de paz formulado por el Presidente se enmarca en una perspectiva conceptual de *paz negativa*, sin que logre llegar a una perspectiva de *paz positiva*.

<sup>48</sup> De acuerdo a lo planteado por el Presidente, no es clara cuál es la diferencia entre el anterior Consejero y el actual Alto Comisionado, que en la práctica realiza las mismas funciones, es decir, manejar lo referente a la negociación con la guerrilla, sin que tenga incidencia real en otros aspectos que tienen relación directa con la paz. De hecho, más protagonismo tuvo el Consejero de Paz al comenzar la administración Barco, ya que se le encargó de ser el agente de negociación por parte del Estado de gran número de expresiones de la protesta social.

alzados en armas; 2) convocar a la sociedad civil en torno al propósito nacional de la reconciliación; 3) definir los términos de una agenda de negociación si ésta fuera viable; y 4) precisar los mecanismos e instrumentos administrativos de una gerencia para la paz que garantice la creación de condiciones efectivas para la reinserción con la participación de todas las instancias del gobierno y de la sociedad civil. Se nombra a Carlos Holmes Trujillo, al cual se le pide que rinda un primer informe sobre su gestión exploratoria antes de cien días.

Los esfuerzos del Alto Comisionado y sus asesores estuvieron orientados en dos direcciones, trazados por el discurso presidencial. Por una parte, a escuchar las voces de los diversos sectores de la sociedad civil y de los partidos políticos con relación a la paz. En este sentido, "son muchos, como se observa, los sectores sociales

y políticos que se han pronunciado con un mensaje: lo deseable para el país es la paz

y se requiere hacer todos los esfuerzos para alcanzarla...". Pero, "... no todas las voces han sido de optimismo o esperanza. He escuchado varias escépticas e incrédulas frente a la

posibilidad de poner en marcha un proceso fructífero por lo

que se consideran falsas ofertas de paz hechas en el pasado. Así mismo, unas han sido críticas y otras francamente opuestas a un nuevo esfuerzo político como resultado del sentimiento de rechazo y condena que genera la muerte de tantos compatriotas". No obstante estas opiniones enfrentadas, la conclusión que saca el Alto Comisionado es que "hay disposición de los diferentes estamentos de la sociedad para rodear y acompañar una eventual negociación que conduzca a un acuerdo de paz y reencuentro nacional, en la medida que ella ofrezca credibilidad"<sup>49</sup>.

Por otra parte, los esfuerzos de Carlos Holmes Trujillo se orientan a definir las condiciones y posibilidades de una eventual negociación con los grupos alzados en armas. Son múltiples las cartas y comunicados que se producen entre los movimientos guerrilleros y el gobierno nacional<sup>50</sup>. En estas comunicaciones encuentra el Alto Comisionado "elementos que revelan una disposición de los movimientos guerrilleros a explorar nuevos caminos de entendimiento"<sup>51</sup>. En los pronunciamientos de los grupos guerrilleros encuentra el Gobierno coincidencias básicas con sus planteamientos, en especial por "la expresión de voluntad de las dirigencias de las tres organizaciones de encontrar una solución política al conflicto armado"<sup>52</sup>. A pesar de estas coincidencias, considera el Alto Comisionado que hay acciones de los grupos alzados en armas que generan incredulidad y desconfianza con respecto a la viabilidad de la negociación.

La conclusión que saca la administración Samper de esta etapa exploratoria es "la necesidad de abrirle paso a *conceptos que permitan apostarle a la paz con una nueva visión*, acudiendo a principios aceptados universalmente en materia humanitaria. Es mi criterio que los esquemas útiles de ayer ya no lo son hoy, y los que se ensayaron sin éxito deben superarse"<sup>53</sup>. En este sentido, consideran que es pertinente adelantar negociaciones en medio de las hostilidades, con discreción (que no quiere decir secreto), preferiblemente en el extranjero y en lo posible una negociación global con todos los grupos guerrilleros<sup>54</sup>.

Durante este período también se definen o profundizan otros criterios que completan la formulación de lo que podría ser la política de paz del gobierno, y que el Presidente de la República retoma en su discurso en Popayán el 17 de noviembre. En primer lugar, el compromiso con “una ambiciosa política de defensa de los derechos humanos”<sup>55</sup>, que había formulado públicamente el 9 de septiembre de 1994, día nacional de los Derechos Humanos. Ello implica, entre otras, un compromiso con la humanización del conflicto en los términos de los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra, y la disposición a una verificación de dicho compromiso por una entidad diferente al Gobierno. A esto, se agrega una política de apoyo a los desplazados por la violencia y un compromiso por combatir y desactivar los grupos paramilitares.

En segundo lugar, insiste en la necesidad de convocar a la sociedad civil, tanto a nivel nacional como regional, “para asegurar que la sociedad civil sea socia obligada del proceso de reencuentro entre todos los colombianos”, reconociendo que en la construcción de la paz participamos todos, es tarea de todos, pero negociarla “es una responsabilidad exclusiva del Gobierno Nacional”<sup>56</sup>. En tercer lugar, el diseñar un Fondo para la Paz, que permita pagar los costos que tiene la paz. Por último, abrir espacio para que en las mesas de trabajo que concertarán el Plan de Desarrollo, se analicen los planteamientos de cambios sociales y económicos que han hecho públicos algunos sectores insurgentes.

### **Segundo momento: una etapa preparatoria de una eventual negociación**

Es así como a partir del 17 de noviembre de 1994, se comienza una etapa preparatoria de una eventual negociación. El objetivo de dicha etapa es edificar, “en forma conjunta, directa y reservada”, las bases para una negociación, es decir, definir “objetivos, participación de la sociedad civil, manejo de la información, la agenda y los demás aspectos que fuere necesario acordar”<sup>57</sup>, de forma tal que se pueda emprender un proceso que permita “terminar de manera definitiva con la guerra”<sup>58</sup>, es decir, en el horizonte de lo que el Gobierno ha denominado el diálogo útil.

Esta segunda etapa estuvo marcada por los esfuerzos por definir las condiciones para iniciar negociaciones con los distintos grupos guerrilleros. La dinámica de acercamiento no se ha facilitado por el tipo de comunicaciones que se han utilizado y por el contexto mismo en el cual se han dado. Por un lado, la relación crítica con los Estados Unidos y los procesos que adelanta la Fiscalía contra el narcotráfico han generado una coyuntura de crisis política y baja de credibilidad en la capacidad del Gobierno, contexto que favorece una dilatación de los acercamientos por parte de la misma guerrilla; de hecho, ésta no ha mostrado la voluntad de negociar que se puso de manifiesto en los procesos que han culminado con la desmovilización de guerrilleros. Por otro lado, el nivel de confrontación armada, que tiende a aumentarse, en contravía de lo que sostie-

<sup>49</sup> Carlos Holmes Trujillo - Alto Comisionado para la Paz, “Primer Informe sobre el Estado del proceso de Paz”, Popayán, noviembre 17 de 1994, p. 5.

<sup>50</sup> Una relación de dichas comunicaciones se encuentra en el Primer Informe del Alto Comisionado, p. 6.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>54</sup> Ernesto Samper Pizano, Presidente de la República, “Avancemos en la Paz”, Discurso en Popayán en el acto de presentación del Primer Informe sobre el Estado de la Paz, p. 2.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>57</sup> Carlos Holmes Trujillo, Primer Informe..., p. 11.

<sup>58</sup> Ernesto Samper P., “Avancemos en la Paz”, p. 2.

ne el Gobierno<sup>59</sup>, han enrarecido al ambiente favorable a la negociación.

*Los resultados con cada grupo fueron los siguientes:*

a) Con las FARC-EP: dificultades procedimentales para definir las condiciones de un primer encuentro en La Uribe.

b) Con la UC-ELN y el EPL: se logra precisar, a través de reuniones con sus dirigentes presos y por medio de cartas y comunicados públicos, el interés que tienen en adelantar una negociación que permita un acuerdo en torno a la humanización de la guerra.

c) Con el Movimiento Jaime Bateman Cayón: por medio de aproximaciones directas, se precisa su interés y disposición por iniciar un diálogo con el gobierno.

La consecuencia de lo anterior es la disposición del Gobierno de despejar La Uribe para dar paso a las negociaciones con las FARC, de iniciar negociaciones con el ELN y el EPL en torno al Derecho Internacional Humanitario y adelantar negociaciones con el grupo Bateman Cayón a partir de una agenda previa<sup>60</sup>. Con ello, ciertamente, empezaría una etapa de negociaciones, la cual después de diversas dificultades, nunca arrancó.

Además del avance en este aspecto de las negociaciones, encontramos que en este período se definen algunos aspectos que concretizan un tanto más la política de paz del Gobierno. En primer lugar, las amplias consultas a la sociedad civil, con múltiples manifestaciones en favor de la paz, considera el Gobierno que deben canalizarse en un Foro Permanente por la Paz "para analizar en forma regular con representantes de los distintos sectores de la sociedad civil la marcha del proceso y las contribuciones que se están recibiendo desde todos los rincones del país"<sup>61</sup>.

En segundo lugar, se avanza en la línea de definir un tipo de mediación que favorezca el

avance de las negociaciones y que puede ser de carácter internacional. Esto se puede percibir en varios hechos:

1) La aceptación por parte del Presidente en que el Gobernador de Antioquia nombrara una Comisión Facilitadora de Paz y Convivencia, con un alto perfil internacional, que tiene como misión buscar un acercamiento entre los alzados en armas y el Gobierno y señalar los elementos de solución que deberían tenerse en cuenta en una eventual negociación<sup>62</sup>.

2) El anuncio del Vice-Presidente, Humberto de La Calle, en torno a la total disposición de la Cruz Roja Internacional para cumplir tareas de veeduría con relación al cumplimiento del Protocolo II sobre Derecho Internacional Humanitario<sup>63</sup>.

3) La información dada por el Alto Comisionado en su Segundo Informe con relación a las gestiones internacionales que se han realizado y la respuesta positiva a las mismas que ponen de presente la disposición a ayudar en la medida que las partes lo soliciten<sup>64</sup>.

4) La visita de un delegado especial del Presidente de Costa Rica, el cual se entrevistó con los líderes detenidos de la guerrilla y confirmó el ofrecimiento de su gobierno de jugar un papel de facilitador en el proceso; esta intervención fue calificada de positiva por el Gobierno<sup>65</sup>.

En tercer lugar, la Administración Samper vuelve a insistir en puntos ya mencionados el 17 de noviembre en Popayán:<sup>66</sup> por una parte, se concretan los aspectos en los que se daría atención a los desplazados por la violencia, y, por otra, se anuncia la puesta en marcha de una estrategia para desmantelar y contrarrestar la acción de los grupos paramilitares, que implica reactivar mecanismos ya previstos desde 1989, no reconocerles carácter político, pero sí ofrecerles una política especial de sometimiento a la justicia.

### Tercer momento: El colapso prematuro de un "nuevo" modelo

La respuesta positiva tanto del ELN, a través de una comunicación por radio del cura Manuel Pérez<sup>67</sup>, como del EPL, a través de un comunicado enviado por Francisco Caraballo al Noticiero 24 Horas<sup>68</sup>, a lo propuesto por el Presidente Samper en Bucaramanga, lleva al Gobierno a declarar formalmente abiertas las negociaciones con estas dos organizaciones guerrilleras en torno a la humanización de la guerra.

"Para tal efecto, dice el comunicado de la Presidencia de la República, se celebrarán reuniones con Francisco Galán y Felipe Torres, voceros de la UC-ELN, y con Francisco Caraballo, que sienten las bases para llegar a un acuerdo sobre la vigencia práctica y efectiva de las normas del Derecho Internacional Humanitario, tanto en lo relacionado con los medios y métodos de combate como en lo referente a las disposiciones encaminadas a proteger a

las víctimas y a los bienes afectados por el conflicto"<sup>69</sup>. Los acuerdos deben llevar a la definición de un mecanismo de verificación que reúna las características de neutralidad, independencia, experiencia y capacidad.

Sin embargo, lo que parecía ser el inicio de una etapa de negociaciones, terminó siendo el lánguido final de una política de paz que no "cuajó" después de un año y, antes bien, amenaza con hundirse definitivamente jalada hacia el abismo por la misma crisis que atenta contra la supervivencia del Presidente Samper. En ese sentido, es pertinente decir que las dificultades procedimentales se vieron ahondadas y, en gran medida, distorcionadas por las dificultades políticas, que han obligado al gobierno a virar a la derecha y transformar su política de paz en política de guerra. En otras palabras, la manera como ha evolucionado la crisis de legitimidad en estos meses (agosto/septiembre de 1995), le ha dejado al Presidente Samper pocas posibilidades de maniobra frente a los sectores proclives a una

<sup>59</sup> El Alto Comisionado habla, en su Segundo Informe sobre el estado del proceso de paz, de una reducción del 37% en las acciones típicamente ofensivas de la guerrilla en el periodo que va del 17 de noviembre de 1994 al 30 de abril de 1995, con relación al período anterior, que no especifica (del 7 de agosto al 17 de noviembre? ó un período más amplio). Según la información del Banco de Datos de DDHH de CINEP, el comportamiento del accionar violento de la guerrilla, discriminado mensualmente y agregando la información que corresponde a acciones de guerra y violaciones del DIH, es el siguiente:

<b>1.994</b>	Julio	150	Octubre	57	<b>1.995</b>	Enero	48	Mayo	102
	Agosto	104	Noviembre	47		Febrero	72	Junio	65
	Septiembre	50	Diciembre	38		Marzo	56	Julio	69

Luego del coletazo del final de la Administración Gaviria (una demostración a Pardo que no había acabado con la guerrilla en año y medio), hay una clara disminución hasta diciembre, pero la tendencia parece revertirse a partir de enero, para alcanzar en mayo un nivel semejante al de agosto de 1994, pero para luego disminuir de nuevo. Ahora bien, hay que tener presente que no se han alcanzado en ningún momento los niveles de los momentos de mayor enfrentamiento a partir de 1986: febrero de 1991 (272 acciones bélicas) y noviembre de 1992 (250 acciones bélicas). No caben, pues, lecturas que enfatizan como factor explicativo de las dificultades para negociar el notable incremento de las acciones armadas de la guerrilla, ya que de hecho estos niveles fueron en promedio mayores cuando se adelantaron las rondas de negociación en Caracas y Tlaxcala.

<sup>60</sup> Ernesto Samper P., Discurso en Bucaramanga con ocasión de la presentación del Segundo Informe de Paz, mayo 18 de 1995, p. 4.

<sup>61</sup> Carlos Holmes Trujillo, Segundo Informe sobre la Paz, p. 8.

<sup>62</sup> Cf. *El Colombiano*, 26.04.95, pp. 4C y 5C. La participación de Roger Fisher, de la Universidad de Harvard, de Oscar Arias, expresidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz, y de Shafick Jorge Handal, excomandante del Frente Farabundo Martí de El Salvador, confieren una importancia tal a ésta comisión que desborda los límites de una gestión únicamente en el Departamento de Antioquia.

<sup>63</sup> *El Colombiano*, 05.05.95, p. 7B.

<sup>64</sup> Carlos Holmes Trujillo, Segundo Informe sobre la Paz, p. 8.

<sup>65</sup> *El Espectador*, 03.06.95, p. 9A.

<sup>66</sup> Ernesto Samper P., Discurso en Bucaramanga..., pp. 2 y 3.

<sup>67</sup> *El Espectador*, 25.05.95, p. 8A; *El Tiempo*, 25.05.95, pp. 1 y 8A.

<sup>68</sup> *El Colombiano*, 25.05.95, p. 5B.

<sup>69</sup> *El Colombiano*, 26.05.95, p. 12A.

salida militar al conflicto armado que vive el país, tanto al interior del gobierno como en la sociedad y en los mismos grupos guerrilleros. Veamos algunas de las características significativas de la evolución que han tomado los hechos.

En primer lugar, es necesario tener presente el "tire y afloje" del gobierno con los grupos guerrilleros, en especial con las FARC y el ELN, el cual refleja la percepción que tanto unos como otros tienen de sus posibilidades y la evaluación que hacen de su correlación de fuerzas. Con las FARC, el punto de discusión es el despeje de La Uribe para facilitar un primer encuentro. La posición que han manejado deja ver con claridad que consideran que objetivamente la coyuntura les da para exigir el despeje total del municipio, tal y como lo manifiestan en la carta abierta al Presidente Samper el 28 de mayo. No exigirlo "militarmente sería un absurdo y políticamente una irresponsabilidad". El Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC se mantienen en esta posición a lo largo de junio y julio, como se constata en diversos comunicados dados a conocer en esos meses.

Por su parte, el gobierno experimenta la presión de los militares contrarios al despeje de La Uribe, tal y como lo manifestaron en el memorando que el Comandante del Ejército envió sobre este punto, conocido por la opinión pública en los primeros días de julio. Aunque el Presidente Samper se apresuró a afirmar retóricamente su autoridad ("Aquí mandó yo"<sup>70</sup>), en los hechos se vio que se había impuesto la posición de los militares (¿tenía Samper fuerza para algo diferente?), como pudo observarse en la carta abierta que el Gobierno dirigió a las FARC el 22 de junio<sup>71</sup>. La situación crítica del Gobierno convierte la dificultad existente con relación a las garantías suficientes para un primer encuentro en un punto muerto: un presidente debilitado incapaz de imponer a los militares ningún tipo de condiciones y una guerrilla convencida que no tiene sentido negociar con un "narco" gobierno.

Con el ELN y la disidencia del EPL (Caraballo) se llega igualmente a un punto muerto, marcado por la misma dinámica de crisis del gobierno. Las

conversaciones adelantadas con los representantes encarcelados de estas dos organizaciones (Francisco Galán, Felipe Torres y Francisco Caraballo) en torno a la humanización de la guerra (normas del Derecho Internacional Humanitario) son suspendidas por la guerrilla en razón de algunas medidas del gobierno que consideran no favorecen un clima de negociación (recompensas por los dirigentes guerrilleros, órdenes de captura en poder de la Interpol, las cooperativas de seguridad rural<sup>72</sup>). A estas razones se suman la declaratoria de conmoción interior y la debilidad política y moral de esta administración como razones para mantener suspendidas las negociaciones indefinidamente<sup>73</sup>.

De nuevo, y al igual que con las FARC, el obstáculo estaría en la definición de las garantías que permitan reiniciar las conversaciones. No obstante, la pregunta que queda es: ¿Qué hay detrás de esta exigencia de garantías? Consideramos que lo que se oculta es la apreciación que tanto guerrilla como Gobierno hacen del contrario y de cómo la correlación de fuerzas los favorece en la actual coyuntura. La debilidad del Gobierno obviamente favorece a la guerrilla; lo complicado es que ésta la sobrevalore y piense que puede capitalizar una dinámica sin contar con los espacios políticos para ello.

Estas resistencias de la guerrilla para aceptar las reglas de juego planteadas por el Gobierno ponen en jaque el modelo gubernamental. De hecho, su funcionamiento presupone la aceptación de la guerrilla, de lo contrario todo el andamiaje de la política de paz se venía abajo. Los ultimatum que la Administración Samper dió a la guerrilla en los meses de julio y agosto de este año, tienen el sabor de un gobierno que toma conciencia que su propuesta está a punto de naufragar, y trata de hacer el último esfuerzo para que ésta despegue: "Haremos *un último intento* por encontrar un sitio alternativo de negociación y constituiremos una comisión que analice a fondo el tema de las garantías. Si después de este examen persisten las condiciones actuales, el Gobierno se verá obligado a suspender el proceso ya iniciado [?] y *buscar caminos alternativos para la paz*"<sup>74</sup>.

Varios comentarios se imponen. En primer lugar, que Carlos Holmes Trujillo "se baje del barco" es la muestra más significativa de un modelo que no "cuajó"; como él mismo lo dijo en su informe final al presidente Samper: "Todas las gestiones se agotan. La mía ya lo hizo"<sup>75</sup>. Lo que el Alto Comisionado estaba reconociendo con su renuncia era que el proceso de paz había entrado en un punto muerto (así él explícitamente lo negara) del cual muy difícilmente se podría capitalizar algún dividendo político. No en vano su decorosa salida a la dirección del Partido Liberal. A la renuncia de Carlos Holmes Trujillo hay que agregar el que no se le nombre un reemplazo; ésto sólo se hará, según el planteamiento del Presidente, cuando haya certeza de una actitud distinta por parte de los grupos alzados en armas. ¿Se puede seguir cediendo la iniciativa política a la guerrilla?

En segundo lugar, es necesario que nos preguntemos cuáles son los caminos alternativos de los que habla el Presidente Samper. Todo parece indicar que éstos comienzan a ser una política de guerra. Los mejores indicadores de esta dirección están dados por la declaratoria de conmoción interior y la convocatoria presidencial de un Frente contra la Violencia. De hecho, la "narco"-crisis le ha quitado al Presidente Samper todo poder real para emprender un camino distinto al de la guerra, no obstante todas las declaraciones que pueda seguir haciendo en favor de la paz. De hecho, que se autorice a los gobernadores a integrar "comisiones facilitadoras de paz" en sus regiones<sup>76</sup> según el modelo de la de Antioquia y que se lleguen a emprender negociaciones con el Bateman Cayón no

constituyen propiamente lo que podríamos denominar una política de paz.

Y así como ocurre en las buenas obras de teatro, en este escenario de la paz tenemos un hecho simbólico, crudo y representativo, de aquello en lo que ha quedado la política de paz de la Administración Samper después de un año de "ires y venires": la intervención de Gloria Cuartas, alcaldesa de Apartado, el 14 de septiembre en la entrega del Informe Final de la Comisión Verificadora de los Actores Violentos en Urabá. En dicho acto, ella comunicó al Ministro del Interior, Horacio Serpa, su decisión de adelantar contactos con los actores armados, guerrilla y paramilitares, con el fin de detener las masacres que están ocurriendo en la zona por la desinformación y los rumores<sup>77</sup>.

Tanto el ministro Serpa como el Presidente de la República se apresuraron a responder a la alcaldesa, calificando esta alternativa como 'facilista' y han insistido en el ya conocido principio de que los diálogos regionales se deben supeditar a una negociación nacional. Lo que el Gobierno no entiende (o no puede entender) es que este episodio es clara expresión de la "sin salida" que muchas regiones y ciudades experimentan ante este horizonte de violencia sin fin, generado ciertamente por la incapacidad del Estado para ejercer el monopolio legítimo de la fuerza y para administrar justicia de manera eficaz. La masacre del 20 de septiembre en Urabá fue un negro ejemplo de ello. Por eso, no debe extrañarnos, así no podamos estar de acuerdo, que, ante la seria crisis de la administración Samper, los actores locales busquen alternativas, así éstas sean parciales y de convivencia con los actores armados.

<sup>70</sup> *El Tiempo*, 04.07.95, pp. 1, 3 y 6A.

<sup>71</sup> *El Tiempo*, 23.06.95, p. 7A.

<sup>72</sup> Cf. Carlos Holmes Trujillo, "Evaluación del estado actual del Proceso de Paz", Presidencia de la República, agosto 2 de 1995, p. 9.

<sup>73</sup> *El Colombiano*, 18.09.95, p. 10A.

<sup>74</sup> Discurso del Presidente de la República en la presentación del Informe sobre Paz, Santafé de Bogotá, Agosto 2 de 1995, p. 1; el interrogante y el subrayado son míos.

<sup>75</sup> Carlos Holmes Trujillo, "Evaluación del estado actual del proceso de paz", Santafé de Bogotá, agosto 2/95, p. 18.

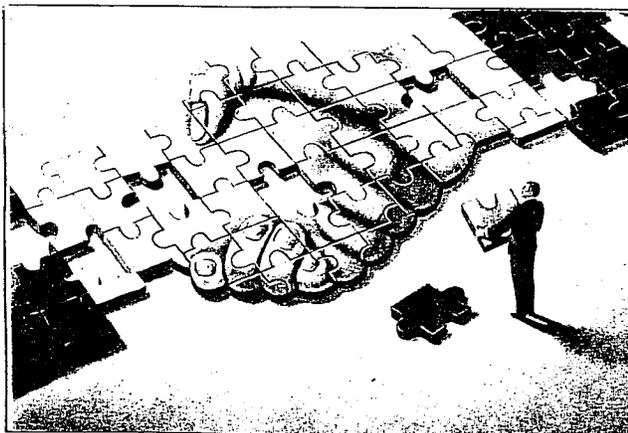
<sup>76</sup> Cf. *El País*, 11.08.95, p. 3A.

<sup>77</sup> Cf. *El Colombiano*, 16 y 17 de septiembre de 1995.

Lo más serio de todo esto es que, de hecho, el país no tiene en este momento política de paz. Por el contrario, cada vez es más evidente que tiene política de guerra. El gobierno de Samper, seriamente debilitado y golpeado en la actual coyuntura, pierde casi toda su capacidad para impulsar positivamente una estrategia coherente hacia la paz; en otras palabras, la crisis de legitimidad actual le deja pocas posibilidades de maniobra frente a los sectores proclives a una salida militar al conflicto armado que vive el país, tanto al interior del Gobierno como en la sociedad y en los mismos grupos guerrilleros. Samper, para salvar su vida como Presidente, ha ido entregando el poder efectivo que tenía; y la paz es parte de esta cuota.

### ¿Continuidad o cambio?

Hasta el momento hemos realizado una presentación de lo que la Administración Samper ha planteado y realizado con relación a la paz y, específicamente, con relación a una política de negociación con la guerrilla. La pregunta que necesariamente surge es hasta que punto hay un cambio con lo que venía de la administración anterior. Mi hipótesis de interpretación es que evidentemente lo hay, pero que no es de la magnitud ni de la profundidad que el mismo Gobierno y, en concreto, el Alto Comisionado y sus asesores quisieron a lo largo de este año. Veamos por qué.



Indiscutiblemente hay un cambio de tónica, propia de un gobierno que comienza. De una posición de fuerza (guerra integral) y descalificación (llamar a la guerrilla dinosaurios, perros rabiosos, bandoleiros); que fue propia de la Administración Gaviria en sus dos últimos años de gobierno, se pasa a una posición de disposición al diálogo y de respeto en el lenguaje. Por otra parte, hay un cambio de esquema institucional: del Consejero de Paz se pasa a la figura del Alto Comisionado para la Paz. A esto se suma la clara posición gubernamental en Derechos Humanos, que ha estado marcada por la aprobación del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra (lo cual habían prometido sin cumplir gobiernos anteriores) y por el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en hechos como los de Trujillo, lo cual representa un indiscutible avance, no obstante las ambigüedades en este campo como son el mantener la objeción a la Ley sobre desaparición forzada y la propuesta de cooperativas de defensa rural.

Igualmente hay un cambio en la posición hacia la sociedad civil. La Administración Gaviria había aceptado, más por presión que por convicción, algunos mecanismos que permitieran su participación en el proceso de paz; por el contrario, la tónica de la administración Samper ha sido la de escuchar las propuestas y aportes de una gran variedad de sectores y ha promovido dicha participación a través de Foros regionales en asocio con las Comisiones de Paz de Senado y Cámara<sup>78</sup>, le ha dado un claro respaldo a la propuesta de realizar una consulta popular por la paz en medio de la crítica situación que vive el municipio de Aguachica (Cesar)<sup>79</sup> y, por último, definió la constitución de un Foro permanente de consulta a la sociedad civil sobre el proceso de paz<sup>80</sup>, confirmado por el Presidente en el discurso en que acepta la renuncia al Alto Comisionado el 2 de agosto.

A pesar de estos cambios que he puesto de presente, considero que la Administración Samper no logró suficientemente demostrar con palabras y con hechos que nos encontramos ante una propuesta nueva de manejo en los asuntos de paz. Previsemos en qué se basa ello.

a) Altos funcionarios del Gobierno, en especial el Presidente, el Ministro de Gobierno y el Alto Comisionado de Paz, han mencionado en sus discursos una serie de aspectos que tienen que ver con la paz: "La paz es meta fundamental del Gobierno, así lo contempla el Plan Nacional de Desarrollo "El Salto Social", que busca erradicar las causas objetivas de la violencia y pagar la enorme deuda social contraída con los más débiles. Como lo dicen los expertos: existen causas que deben ser eliminadas, si queremos aclimatar la paz, porque esta no es simplemente ausencia de guerra. La Red de Solidaridad Social, el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza, el Plan Nacional de Pleno Empleo; el fortalecimiento de la seguridad, la justicia y la política de Derechos Humanos, y la política de negociación con los alzados en armas, que adelanta el Alto Comisionado para la paz, son parte central de la política integral de paz que orienta el Presidente Ernesto Samper"<sup>81</sup>. Sin embargo, no se conoce hasta el momento un documento oficial en el que se formule de manera integral todos los componentes de lo que sería una propuesta de paz. En ese sentido, no se ha superado lo que en su momento realizó la administración Gaviria con la Estrategia Nacional contra la Violencia. De hecho, no se hizo explícito cuáles eran los elementos que se retomaban de la fórmula de paz de la anterior administración y cuáles eran los nuevos que se introducían.

b) Esta administración tenía todas las condiciones para reformular el esquema institucional de manejo de la política de paz (Consejería Presidencial), en tanto este esquema estaba agotado. Se requería "una reformulación realista de la política de paz, construyendo sobre los aciertos y modificando

las limitaciones"<sup>82</sup>. Se cambia por la figura del Alto Comisionado sin que sea claro cuál es la diferencia entre ésta y la anterior figura; las funciones que le asigna el Presidente en el discurso de posesión son las mismas que tenía el Consejero de Paz. Comparo con Enrique Flórez en que el problema está en que "esta figura no está inscrita en una política de paz y por eso hay opiniones divergentes dentro del Estado sobre el tema"<sup>83</sup>. De hecho, el Alto Comisionado, que debería tener que ver, según el nombre, con todo lo relacionado con la paz en este país, queda reducido a encargarse de la política de negociación con la guerrilla. Los demás aspectos que tendrían que ver con una propuesta integral de paz quedan parcelados en diversas instancias del Gobierno: Ministerio de Gobierno, Ministerio de Defensa, Planeación Nacional, Ministerio de Justicia, etc., sin que sea clara la coordinación de los mismos en torno a un horizonte común; antes bien, las discrepancias al interior del mismo Gobierno son notables, sobre todo en el punto de la paz, donde las diferencias entre Botero y Serpa fueron conocidas de todos.

c) A la Administración Samper le ha faltado expresar públicamente su oferta de negociación, su propuesta global en materia de paz, de forma tal que la sociedad civil, en sus diversos estamentos sepan a que atenerse en ese punto. El Alto Comisionado se ha limitado a gestionar las posibilidades de una negociación con la guerrilla. Sus informes se han centrado en ese punto, sin dar a conocer a la sociedad las políticas de paz en otros aspectos cruciales. En ese sentido, como en su momento hizo Carlos Ossa o Rafael Pardo desde la Consejería de Seguridad Nacional, sería pertinente contar con un

<sup>78</sup> *El Tiempo*, 23.02.95, p. 6A; *El Colombiano*, 27.02.95, p. 2A.

<sup>79</sup> *El Tiempo*, 22.05.95, p. 3A.

<sup>80</sup> Ernesto Samper P., Discurso en Bucaramanga..., p. 4.

<sup>81</sup> Horacio Serpa - Ministro de Gobierno, "Palabras en el Acto de Presentación del libro 'De la Guerra a la Paz - Experiencias Latinoamericanas'", Santafé de Bogotá, Mayo 5 de 1995, p. 6.

<sup>82</sup> Juan Gabriel Tokatlian, "Por una paz diferente".

<sup>83</sup> *El Tiempo*, 14.11.94, p. 9A.

**CUADRO No. 1**  
**TEMAS NEGOCIADOS CON LOS GRUPOS GUERRILLEROS DESMOVILIZADOS**

<b>TEMAS NEGOCIADOS</b>	<b>M-19</b>	<b>EPL, PRT, Quintín Lame</b>	<b>CRS</b>
<b>Favorabilidad Política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Circunscripción especial para la paz</li> <li>- Respaldo a una reforma electoral</li> <li>- Se reafirma necesidad de reformar la Constitución y ampliar espacios democráticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación en la Constituyente (delegados y voceros)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 representantes en la Cámara</li> <li>- Foro en Urabá para explicar el proceso de paz con la CRS y presentar su propuesta para la zona.</li> </ul>
<b>Justicia, DD-HH y Orden Público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comisiones para reforma de la justicia, estudio del problema del narcotráfico y estudio de la ratificación del Protocolo II</li> <li>- Publicar información sobre autodefensas bajo responsabilidad de las FFAA</li> <li>- Revisión del Estatuto para la Defensa de la Democracia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comisión de Superación de la Violencia</li> <li>- Apoyo a damnificados de la violencia</li> <li>- Comisión gubernamental para DD-HH y oficina de Consejería en algunas zonas</li> <li>- Reuniones de análisis y diagnóstico sobre situación en DD-HH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foro para analizar situación de DD-HH en Colombia (libro)</li> </ul>
<b>Garantías sociales y jurídicas para los ex-guerrilleros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indulto</li> <li>- Programa de reinserción (sin especificar)</li> <li>- Plan de seguridad (no se hace público)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indulto</li> <li>- Programa de reinserción, especificando tipo de garantías y etapas</li> <li>- Plan de seguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beneficios jurídicos (incluye indulto)</li> <li>- Programa de reinserción (más específico y ampliado al núcleo familiar)</li> <li>- Plan de seguridad</li> </ul>
<b>Desarrollo Regional y Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo Nacional para la paz, para realizar programas en zonas de influencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas en zonas de influencia</li> <li>- Inclusión de municipios en PNR y gestión de obras ante otras entidades</li> <li>- Planes regionales con consulta de la comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de inversión social en zonas de conflicto, con participación comunitaria</li> <li>- Impulsar mecanismos de participación ciudadana</li> </ul>
<b>Políticas Socio-Económicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas a nivel de planeación participativa, ingresos, salarios, aspectos laborales, vivienda, salud, seguridad alimentaria, producción campesina y comercialización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se acordó nada al respecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se acordó nada al respecto</li> </ul>
<b>Veeduría</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se acordó nada al respecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nacional: la Constituyente, personalidades y la Confederación de Iglesias Evangélicas</li> <li>- Internacional: el PSOE, la Internacional Socialista, el Consejo Mundial de Pueblos Indios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Una comisión de la que hacen parte el Gobierno Nacional, la CRS y organismos internacionales</li> </ul>

FUENTE: Mauricio García Durán, *De la Uribe a Tlaxcala - Procesos de Paz*, Santafé de Bogotá: CINEP, 1992, capítulo 9.  
Texto del Acuerdo Político Final con la Corriente de Renovación Socialista

diagnóstico del actual estado de cosas con relación a la violencia y a la paz, es decir, un análisis del Gobierno que:

- defina la manera como está percibiendo los distintos factores de violencia y las políticas para hacer frente a ellos;

- precise los elementos positivos que asume de la política de paz que viene de los gobiernos anteriores y las novedades que introduce;

- concrete la iniciativa gubernamental en términos de oferta de negociación con los alzados en armas, de tal manera que tome la delantera y fije pautas para resolver puntos como son: la forma de vinculación de la sociedad civil a la negociación, temas cruciales de la agenda (paramilitares, Fuerzas Armadas, poder regional, derechos humanos, recursos naturales, reformas sociales y económicas), los mecanismos de validación social y jurídica de un posible acuerdo;

- tome la iniciativa para recurrir a una mediación internacional que permita hacer avanzar el proceso, el cual difícilmente podrá despegar a partir de esfuerzos meramente locales.

Lo que en este momento se percibe es la dificultad para que la Administración Samper pueda tener condiciones para emprender dicho camino; es posible que haya que esperar hasta un nuevo gobierno. No obstante ello, es importante que los distintos sectores de la sociedad civil: gremios, políticos, académicos, la Iglesia, etc., sigamos profundizando en el debate de forma tal que el discurso logre traducirse en políticas concretas de acción que lleven a hacer una realidad las negociaciones y la paz, asumiendo todo el acumulado positivo que hay en las iniciativas tanto de la sociedad como del gobierno.

.....

