

INTRODUCCIÓN.

APRENDER DEL PASADO: BREVE HISTORIA DE LOS PROCESOS DE PAZ EN COLOMBIA (1982-1996)

*Marc W. Chernick**

En Colombia éste no es un momento en el que la gente está enfocada en un proceso de paz. La política del país ha ido por otros rumbos, especialmente por el destape de la corrupción que le ha tocado al gobierno del presidente Samper. Sin embargo, creo que a la nación le llegó el momento de repensar en las experiencias de los procesos de paz.

Realmente, no ha habido un buen análisis sobre las experiencias del pasado, el porqué de los éxitos parciales, el porqué de los fracasos en momentos determinados. Si las condiciones para reanudar las negociaciones vuelven a darse, el gobierno y el país en general pueden estar preparados para llevar las negociaciones a una buena conclusión. Haré unas breves reflexiones sobre ese largo camino de los procesos de paz.

Colombia se caracteriza por tener la insurgencia armada más prolongada de América Latina. Sus orígenes datan de los comienzos de los años sesenta, de la época inmediatamente posterior a la revolución cubana y de las ofensivas nacionales contra las llamadas "repúblicas independientes".

Pero si Colombia tiene la insurrección más antigua del continente, también se distingue por tener los procesos de negociaciones más largos de la región. Ya llevan 14 años, si se empieza con las amnistías de 1982. Durante este tiempo ha habido muchas interrupciones, desvíos, nuevos conflictos y algunos éxitos parciales. Asimismo, en los últimos años, el mundo ha cambiado radicalmente. Por primera vez hemos visto procesos de paz, en otros países, que llegaron a soluciones negociadas en conflictos internos, a pesar de tener éstos raíces muy profundas. En el año 82, cuando

se comenzó el primer proceso de paz en Colombia, no existían modelos internacionales para resolver una guerra civil a través de negociaciones. Había perdedores o ganadores, pero no había casos de negociaciones exitosas dentro de la historia de las terminaciones de los conflictos civiles. Desde ese entonces especialmente con el fin de la Guerra Fría han surgido numerosos casos de soluciones negociadas en Centroamérica, África y el Medio Oriente.

¿Por qué Colombia no ha podido llegar a un acuerdo de paz? La respuesta siempre es que el caso de Colombia es excepcional. Que Colombia no es El Salvador, no es Israel. Que las condiciones colombianas son diferentes, y los conflictos más complicados, con múltiples actores y fuentes de violencia. Los palestinos y los israelitas sí pueden llegar a un acuerdo, pero Colombia no. Debe pensarse que Colombia no es excepcional. Se puede aprender de otras experiencias. Las condiciones en Colombia, a pesar de sus particularidades, no indican que sea imposible llegar a una solución negociada. Al contrario, desde la perspectiva de alguien que como yo ha observado detalladamente el proceso desde sus comienzos, en 1982, creo que es objetivamente factible llegar a la paz en este país. No hay buenas razones por las que no se pueda alcanzar la paz, aun dada la violencia entre los múltiples actores en conflicto.

Entonces, ¿por qué Colombia no ha podido solucionar sus conflictos armados? Hay que volver a mirar las experiencias del pasado. Hay lecciones que deben ser retomadas. Más aun, hay aportes de otros países, que darían luz al proceso colombiano. Por ello, a continuación hago una pequeña

* Director, Andean and Amazonian Studies Program, Georgetown University.

reseña de la historia de las negociaciones entre la guerrilla y el gobierno a partir de 1982. Ésta comienza con el proceso de paz de Belisario Betancur entre 1982 y 1986. El común de la gente piensa que los intentos de paz del presidente Betancur fracasaron. Sin embargo, hay que reconocer que en su gobierno hubo un cambio importante en la dirección del discurso político del país. Se introdujeron dos elementos al discurso político nacional: el primero reconoció que la oposición armada es un actor político y que es necesario abrir un diálogo con ella. El segundo planteó que Colombia, como otros países en América Latina en esta época, también requería un proceso de apertura democrática. El nuevo planteamiento era un viraje radical. Para Betancur, el paso fundamental del proceso de democratización colombiano era la negociación con la guerrilla sobre la base de su eventual participación en un sistema político reformado.

Durante el gobierno de Betancur se llegó a unos acuerdos del cese al fuego, se abrieron mesas de discusión sobre los grandes problemas del país y se plantearon grandes reformas políticas sobre puntos tales como la situación agraria, urbana, legislativa, así como sobre los derechos humanos. Pero no se alcanzaron acuerdos definitivos en ningún campo. No duraron los pactos de tregua. No se alcanzó la paz.

Al llegar al poder Virgilio Barco (1986-1990), su gobierno hizo una evaluación de la política de paz de Betancur. Los nuevos consejeros concluyeron que sus predecesores no tenían un proyecto definido, no había metas claras ni cronogramas o fechas límite precisas, no había tiempo de difusión; había demasiados actores sociales involucrados, pero sin un compromiso definido y efectivo por parte del gobierno.

A partir de estas evaluaciones, el gobierno de Barco fundó la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación de la Presidencia, como símbolo y garantía del compromiso del gobierno al más alto nivel. A través de esta nueva oficina, el gobierno redujo el alcance de las negociaciones a unos asuntos que él consideró manejables. En vez de una agenda de negociación amplia y abierta, quería negociar con la guerrilla únicamente sobre los pasos del desarme y la posterior incorporación en la vida política legal. Los otros asuntos políticos y sociales deberían ser tratados en otros foros y dirigidos a otros contrincantes que no pertenecían a los movimientos

armados. El gobierno quería reafirmar la autoridad del Estado como Estado. Así, junto con el proyecto de negociaciones restringidas con la guerrilla, el gobierno Barco desarrolló una serie de programas encaminados a la rehabilitación de las zonas de violencia, tales como el Plan Nacional de Rehabilitación y el establecimiento de los consejos municipales y departamentales de rehabilitación, que debían fomentar la participación de la ciudadanía.

En el fondo, el objetivo principal no era negociar una solución al conflicto armado, sino legitimar el Estado y deslegitimar la guerrilla. Es decir, para Barco podía haber negociaciones, pero ya no entre dos partes, sino entre un Estado que conscientemente representaba a la ciudadanía y unos grupos guerrilleros que cada vez eran menos legítimos, pero que podrían aspirar a participar en la vida política del país. La estrategia se resumió en el lema de "mano tendida; pulso firme".

La limitación de la estrategia de Barco estribó en su propia concepción: era un programa demasiado maquiavélico que impidió negociaciones sustantivas. Se perdieron por ello tres años en el camino de las negociaciones. Durante este tiempo se rompieron los acuerdos del cese al fuego firmados con las FARC durante el gobierno de Betancur dos años antes, en 1984, y creció el conflicto con los otros grupos guerrilleros. El análisis que hicieron en el gobierno Barco fue que los acuerdos de cese al fuego anteriores no habían servido, que la guerrilla había aprovechado la tregua para aumentar su pie de fuerza y desdoblarse en sus frentes. Era mejor replantear las negociaciones y el proceso de paz en general.

Aunque la posición del gobierno es comprensible, el hecho es que acabaron con las negociaciones por tres años, a partir de 1986. Solamente en 1989, volvieron a tomar las riendas de las negociaciones, sobre la base de una negociación estrecha sobre la dejación de las armas y la subsecuente incorporación política.

La estrategia sirvió parcialmente. Consiguió la incorporación de algunos grupos guerrilleros, entre ellos el M-19, la mayor parte del EPL, y el grupo indígena Quintín Lame. Era una paz parcial, no completa. Puede pensarse que la estrategia de los tres primeros años sirvió para presionar a algunos grupos para que negociaran. Pero

el resultado global fue muy restringido puesto que dejó los principales grupos por fuera.

En 1990 llegó al poder César Gaviria. Este año representó un momento de gran crisis política y de extraordinaria revuelta social, particularmente después del asesinato del candidato presidencial del Partido Liberal, Luis Carlos Galán, y los asesinatos de dos candidatos de la izquierda, entre ellos el candidato del M-19, Carlos Pizarro, después de haber entregado sus armas. Junto con la elección de Gaviria, el electorado también votó abrumadoramente la idea de elegir una Asamblea Constituyente, como solución a la crisis política. El momento reflejó la culminación de dos procesos contradictorios que había experimentado el país desde comienzos de los años ochenta: uno era un proceso de reformas y democratización, el otro, la gran profundización de la violencia en el país. Los resultados fueron un país realmente más democrático, aunque sustancialmente más violento.

El gobierno de Gaviria presidió la Asamblea Constituyente, promovió la nueva Constitución de 1991, y posteriormente nombró un ministro de Defensa civil, como parte de un proceso para imponer control civil sobre la esfera militar. También presidió los procesos de paz parciales que culminaron con la participación de unos grupos guerrilleros en la Asamblea Constituyente. Pero en su tratamiento con los otros grupos guerrilleros que aún quedaban por fuera del sistema político, el presidente Gaviria seguía, en gran medida, la experiencia y las fórmulas del gobierno Barco.

Jesús Antonio Bejarano, quien fue consejero presidencial para la paz en esta época, responsable por las negociaciones con las FARC y el ELN en las reuniones de Caracas en 1991, ha escrito que el gobierno de Gaviria quería distinguir entre la solución del conflicto armado y la discusión de los grandes problemas nacionales con la guerrilla. Afirma que la guerrilla pretendía discutir sobre la crisis nacional, pero que no estaba interesada en una solución al conflicto armado. Conceptualizado así, con la desmovilización de los grupos alzados en armas como requisito principal para la paz, la política de Gaviria no equivalía mucho más que a la prolongación de la estrategia maquiavélica de la administración Barco. Además, con la dura experiencia de los grupos guerrilleros que sí habían entregado las armas,

esta política resultó aún menos viable para los otros grupos.

Aunque Bejarano aconsejó limitar las negociaciones a las cuestiones de desarme y reincorporación, yo me pregunto por qué no se pueden discutir los grandes problemas nacionales con la guerrilla y, a través de estas conversaciones, buscar soluciones nacionales. Éste no es un asunto de representatividad de la guerrilla. Negociar grandes salidas que no tienen cabida dentro de los foros internacionales no quiere decir que la guerrilla represente la sociedad civil. Puede ser que la guerrilla no represente a nadie. Pero sí se puede sacar provecho de unos diálogos y foros extrainstitucionales para impulsar los grandes cambios que el país necesita. Los procesos de paz pueden tener esa función.

La experiencia extranjera aporta lecciones al respecto. Las negociaciones de Guatemala pusieron en evidencia que se puede negociar con independencia de la representatividad de la guerrilla. Allí llegaron a unos acuerdos, tales como los derechos de la población indígena, los derechos humanos, el regreso de las poblaciones exiliadas, la conducta de las Fuerzas Armadas y varios otros temas de envergadura nacional, sin que alguien pretendiera que la guerrilla represente gran parte de la sociedad civil. Hay que tratar de construir un foro capaz de introducir cambios inalcanzables dentro de la conducta normal de las instituciones ya establecidas. Es más, si el objetivo es la paz y la terminación del conflicto armado, un gobierno gana involucrando a la guerrilla en las grandes reformas estructurales, sentándola a la mesa, dándole crédito a sus proposiciones, haciendo de ella un sujeto de negociación y no un objeto de derrota.

La idea es hacer responsable a la guerrilla por los cambios negociados y comprometerla con su ejecución. (En igual forma el gobierno, las Fuerzas Armadas y otros actores del Estado y la sociedad civil también tienen que comprometerse con los resultados de la negociación). Hay quienes afirman que en Colombia no es factible tal tipo de negociación. Que en Colombia, la guerrilla está demasiado involucrada en el crimen, el secuestro y el narcotráfico, que no tiene control territorial como el que tenía la guerrilla salvadoreña, que la guerrilla colombiana se ha degenerado en grupos de pandillas y bandoleros. Sin embargo, aunque pueden ser ciertas algunas de estas

afirmaciones, aún se puede negociar con la guerrilla colombiana.

Cuando llegó al poder el presidente Ernesto Samper (1994-1998), uno de sus primeros actos fue pedir un informe al alto consejero para la paz sobre la voluntad de la guerrilla y la factibilidad de entrar en negociaciones con ella. Con este acto, Samper quiso darle un viraje a la política de los últimos años de Gaviria, que pretendía tratar a la guerrilla simplemente como un grupo de bandidos y secuestradores, sin reconocer su carácter político. Samper restauró la concepción política del conflicto armado colombiano. Y después de 100 días, cuando el alto consejero para la paz rindió su informe, también afirmó que, a pesar de todo, las guerrillas siguen siendo actores políticos, y que sí existían las condiciones para negociar con ellas. Infortunadamente, es poco lo que se ha avanzado entre el Informe de los Cien Días y el momento actual. La crisis presidencial desvió cualquier posibilidad de avance en ese campo.

¿Qué es lo que hay que hacer para llegar a la paz en Colombia? Yo sigo pensando que se puede negociar una paz duradera con la guerrilla. Y hay que estar preparados para cuando llegue la oportunidad de sentarse a la mesa de negociación otra vez. Yo diría que cuando se combinan las lecciones que han dejado las anteriores negociaciones en Colombia con la experiencia internacional, se llega a la siguiente conclusión adicional: el gobierno tiene que ser audaz para llegar a la paz, mucho más audaz de lo que ha sido; tiene que trazar una agenda que comprometa a la guerrilla y satisfaga sus reclamos históricos. Es decir, hay que buscar una agenda que implique cambios fundamentales (y necesarios) en el país. Es muy difícil que la guerra pueda rechazar una agenda de tal envergadura. A mi modo de ver, hay tres temas que tienen que ser abordados en la mesa de negociaciones para llenar esos requisitos:

- *La reforma de la estrategia de seguridad nacional del país.* Las Fuerzas Armadas de Colombia tienen como misión estratégica la guerra interna. El ejército sigue teniendo lazos con los grupos paramilitares a través de organizaciones de inteligencia y otros mecanismos. Sin terminar la guerra no se pueden reformar las Fuerzas Armadas. Hay que hacer estas reformas como parte de un acuerdo final de paz. Hay que acordar, con la guerrilla y con el país, una nueva misión

y orientación de la fuerza pública después de que se termine el conflicto armado. Unilateralmente, y mientras siga la insurrección armada, eso no será posible.

Reforma agraria. La cuestión de la tierra ha sido la principal evidencia histórica de las FARC, y de hecho, del movimiento campesino organizado desde la década de los treinta. Sin embargo, hay que reconocer que la redistribución de la tenencia de la tierra es más difícil hoy que en 1984, cuando se firmaron los primeros acuerdos de cese al fuego en la administración Betancur. Habría sido más factible hacer la paz hace 10 o 12 años. Desde esa época, el narcotráfico se ha convertido en un terrateniente muy significativo en el país. Hoy en día, cualquier reforma agraria redistributiva tendría que enfrentar también el poder de los narcotraficantes en el sector rural colombiano.

Poder local. A pesar de que retóricamente dicen lo contrario, yo afirmaré que los grupos guerrilleros tienen más interés en acceder al poder local que al Congreso o a los otros órganos de poder de representación nacional. Sus intereses reales y ventajas políticas están básicamente circunscritos al poder local. En vez de repetir la historia de fracaso de los otros movimientos armados que han entregado sus armas a cambio de una participación nacional, podría ser más ventajoso para la guerrilla y para la estabilidad del país crear algunos mecanismos que favorezcan la acción política local de la guerrilla, como base de su participación nacional.

Una política de paz basada en una agenda como la descrita aquí requería gran audacia del gobierno. Hay que entender que tal agenda no equivale a regalar una parte del país a la subversión, como algunos afirman. Sería la base de una paz duradera. Así sucedió en El Salvador, donde firmaron un acuerdo de paz con una agenda similar. Convirtieron la guerrilla en actor político comprometido con las reglas institucionales del régimen legal salvadoreño. A pesar de las diferencias entre los dos países, tales acuerdos y tales resultados son posibles en Colombia.

Hay un factor adicional que pueden aportar la experiencia salvadoreña y varios otros procesos internacionales: la creación de una Comisión de Verdad. Después de la paz, es necesario empezar un proceso de reconciliación nacional. Para ello, un paso esencial es una Comisión de Verdad que

rinda cuentas al país y establezca la historia oculta del conflicto interno. Aunque hay amnistías, el país merece saber la verdad de su propia historia y de las actuaciones de ambos bandos en el conflicto. La fórmula es de perdón, pero no de olvido.

Finalmente, hay que admitir que para llegar a la paz en Colombia se necesita el concurso de la comunidad internacional. La experiencia demuestra que si el gobierno y la guerrilla negocian solos no llegarán a la paz. Se requiere la participación de agentes externos que tendrían como función impedir que se rompan las negociaciones, como se ha visto en Colombia. Es cierto que en este sentido, Colombia difiere de Centroamérica. Allí, la participación de Estados Unidos fue decisiva, sobre todo en su presión sobre las Fuerzas Armadas salvadoreñas. En Colombia, Estados Unidos no tiene un papel tan protagónico y considerable, a pesar de que se han incrementado las relaciones entre los militares de los dos

países con la expansión de la guerra antinarcóticos. Pero la mediación no tiene que provenir de los Estados Unidos; igual que en Centroamérica, existen otros agentes internacionales que podrían estimular la negociación y la agenda de reformas y vigilar la ejecución de un acuerdo final de la paz, como lo son las Naciones Unidas o algunas organizaciones no gubernamentales.

Estoy convencido de que se puede llegar a una paz negociada en Colombia. Pero no se pueden seguir desperdiciando las oportunidades de negociación cuando se presentan. ¿Cuántas generaciones de colombianos han experimentado la guerra? Ya es tiempo de terminar con la idea de que Colombia es excepcional y de que la violencia es una característica permanente de la vida política del país. Hay que aprender tanto de las experiencias internacionales como de las experiencias colombianas en materia de negociaciones. Así, el país puede encontrar una solución definitiva al conflicto armado.