

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ


FUNDACIÓN
ideas
PARA LA
PAZ

Siguiendo el conflicto: hechos y análisis

Número 51/ Julio 2007

Riesgo calculado: intercambio humanitario y seguridad

Por:
María Victoria Llorente
Román D. Ortiz
Gerson Arias
Juan Carlos Palou

Cuando el pasado 28 de junio se hizo público el asesinato de los once ex diputados departamentales del valle en manos de las FARC desde hace más de seis años¹, las expectativas de alcanzar un acuerdo entre el gobierno y la guerrilla que facilitase la liberación del grupo de secuestrados calificados por los insurgentes como "políticos" se evaporaron. Como en una versión particularmente cruel del mito de Sísifo, las expectativas surgidas en semanas anteriores en el contexto de la decisión gubernamental de liberar al miembro de la Comisión Internacional de las FARC, Rodrigo Granda², y abrir la puerta a la excarcelación bajo ciertas condiciones a los militantes de la guerrilla se derrumbaron justo cuando el escenario parecía más prometedor. No era la primera vez que la esperanza era solamente la antesala de una frustración. La última ocasión había sido en octubre de 2006 cuando una manifestación del Secretariado de las FARC a favor del intercambio humanitario y un posterior proceso de paz creó un clima cargado de buenos augurios³ que súbitamente se quebró con una escalada terrorista de la guerrilla marcada por el atentado contra la Escuela Superior de Guerra en Bogotá (Ver: Siguiendo el Conflicto, No. 46 "Nuevos retos en un viejo conflicto: el futuro de la Seguridad Democrática"). En cualquier caso, la muerte de once rehenes necesariamente marca un punto de quiebre en los movimientos en torno al intercambio humanitario. De hecho, bajo la presente coyuntura, dos preguntas parecen urgentes. Por un lado, si existe todavía una posibilidad real de conseguir un giro en la actual situación y avanzar hacia un intercambio humanitario. Por otra parte, si resultaría técnicamente posible diseñar un

proceso de acuerdo que sea compatible con los logros alcanzados por la Política de Defensa y Seguridad y no proporcione a la guerrilla unas ventajas estratégicas intolerables. Un problema que ha sembrado profundas dudas en el gobierno sobre la conveniencia de entrar en negociaciones con las FARC.

Ganadores y perdedores en un eventual intercambio

El primer interrogante nos lleva directamente a la cuestión de si existen incentivos entre las partes para realizar el intercambio. En este sentido, es necesario partir del hecho de que el logro de un acuerdo en este como en cualquier otro tema no es resultado de un esfuerzo voluntarista de las partes sino de la posibilidad de lograr un punto de encuentro entre los intereses de los dos lados asumiendo ciertos costos a cambio de ciertos beneficios. Dicho de otra forma, en todo proceso de negociación, ambas partes tienen que ganar algo para que se produzca un acuerdo. En cualquier caso, lo cierto es que en la larga historia de las negociaciones sobre el acuerdo humanitario el gobierno ha hecho una serie de movimientos para intentar encontrar un compromiso entre las demandas de la guerrilla para liberar a los rehenes y la necesidad de asegurarse que el proceso de intercambio no iba a debilitar la actual campaña de seguridad. Por su parte, la guerrilla ha mantenido una posición extremadamente rígida conservando sus demandas para negociar prácticamente intactas desde el comienzo de los contactos.

De hecho, inicialmente, el ejecutivo demandó un alto el fuego de la guerrilla como condición para empezar a negociar, negándose a crear cualquier zona desmilitarizada y exigiendo que cualquier compromiso incluyese tanto a los secuestrados por motivos políticos como económicos⁴. Sin embargo, paulatinamente, estos planteamientos se hicieron más flexibles hasta el punto de abandonar la

exigencia de un cese de hostilidades previo, restringir el intercambio a los denominados “secuestrados políticos” como planteaba la guerrilla y aceptar la propuesta de España, Francia y Suiza para crear un “sistema de seguridad para un encuentro humanitario en la Cordillera Central”⁵. Por su parte, desde el comienzo, las FARC se han mantenido apegadas a una serie de exigencias que incluyen el establecimiento de una zona desmilitarizada donde sus militantes acudirán armados y el desarrollo de conversaciones en este territorio directamente con representantes del gobierno. Los únicos cambios significativos en las exigencias de los insurgentes han sido un aumento de la duración inicial de la “zona de despeje” –de 30 días a los actuales 45, siempre prorrogables– así como el lugar escogido para ubicar dicha área. De hecho, las FARC comenzaron pidiendo el “despeje” de los municipios de Cartagena del Chaira y San Vicente del Caguán para luego pasar su exigencia actual de que la zona desmilitarizada se sitúe en Pradera y Florida. Cabe señalar que tanto los primeros municipios demandados –situados en una zona crítica para el desarrollo de la Operación JM– como los actuales –en una encrucijada clave del corredor del Pacífico y cercanos a Cali– son enclaves de un sustancial valor estratégico. En cualquier caso, es necesario subrayar que de ninguna manera las FARC se han comprometido a acordar el intercambio humanitario una vez se garantice la “Zona de Despeje” bajo sus condiciones. Muy al contrario, la guerrilla ha subrayado que la desmilitarización es una condición para empezar a hablar; pero que no existe seguridad de cuándo, ni cómo se alcanzaría el compromiso que permitiría la liberación de los secuestrados.

De este modo, la posibilidad del intercambio humanitario ha quedado atrapada entre los intentos de las FARC de obtener réditos políticos y militares de la negociación y la preocupación del gobierno por evitar que excesivas concesiones a la guerrilla conduzcan a un deterioro de la seguridad. Bajo tales circunstancias, el asesinato de los once ex diputados departamentales del Valle crea nuevos obstáculos a un eventual intercambio. De hecho, resulta difícil para el gobierno realizar concesiones adicionales en la medida en que pueden ser entendidas como cesiones al chantaje que implícitamente ha planteado la guerrilla tras masacrar a los rehenes. Sin embargo, la crisis desatada por la muerte de los diputados cambia de forma tan radical el escenario en torno al intercambio humanitario que también puede ser interpretada como una oportunidad para desbloquear un proceso que lleva prácticamente estancado desde hace cinco años. Para empezar, este trágico incidente necesariamente incrementa la urgencia del ejecutivo por encontrar una vía de

salida para los restantes 52 rehenes “políticos” que ahora resulta extremadamente claro que se encuentran en un peligro mortal. Pero es en el lado de las FARC donde las cosas parecen haber cambiado de forma más radical.

Después de haber utilizado el intercambio humanitario como una herramienta para ganar visibilidad política y desgastar al gobierno, ahora podría terminar convirtiéndose en su tumba política. De hecho, las comparaciones con el impacto sobre el ELN del incidente de Machuca –el ataque contra el oleoducto en 1998 que provocó la muerte de 84 civiles y hundió a los “elenos” en la marginalidad política– comienzan a hacerse abrumadoras. Dentro del país, las manifestaciones de protesta por la muerte de los diputados de Cali del pasado 5 de julio reunieron a centenares de miles de ciudadanos de muy distintos colores políticos con un planteamiento común, el rechazo a la violencia de la guerrilla. Semejante posición reduce sustancialmente el margen de maniobra de las FARC. De ahora en adelante, en la eventualidad de que los insurgentes estuviesen dispuestos a negociar su salida de la violencia, tendrán que enfrentarse no al rechazo de un gobierno específico sino de toda una sociedad opuesta a realizar cualquier concesión a un grupo con un largo e infame prontuario.

A nivel internacional, la matanza de los diputados convierte en una quimera la pretensión de las FARC de ser retirados de las listas de organizaciones terroristas de EE.UU. y la Unión Europea. En realidad, la muerte de los diputados arroja a la guerrilla al mismo saco de los horrores donde la comunidad internacional coloca a grupos como el Ejército de Resistencia del Señor (LRA) de Uganda famoso por sus secuestros masivos de menores de edad o los Talibán de Afganistán que recurren sistemáticamente al asesinato de los rehenes en sus manos. Pero es que además, la dirección de la guerrilla corre el riesgo de que un episodio como la masacre de los diputados pueda repetirse con otros secuestrados con consecuencias completamente irreversibles para los insurgentes. Tanto si la masacre se debió a una venganza como a la decisión independiente de un mando regional o un incidente de “fuego amigo” entre dos unidades guerrilleras que se tirotearon accidentalmente, lo cierto es que representa una gravísima ruptura del sistema de mando y control de la organización⁶, particularmente llamativa en un grupo que se enorgullecía de su férreo orden interno. De hecho, la propia dirección del Comando Conjunto de Occidente de las FARC asumió públicamente la muerte de los ex diputados como un incidente no deseado al señalar que “*fallamos en la misión de custodiar los prisioneros*”

y llevarlos al canje⁷⁷. En este sentido, el asesinato de los ex diputados tiene que ser visto como un claro síntoma de la decadencia político-militar del grupo. Dicho de otro modo, la masacre es una muestra de hasta que punto la indisciplina, la corrupción y el deterioro del desempeño operativo están volviendo a la organización ingobernable para sus propios dirigentes que cada vez menos puede garantizar que sus ordenes sean cumplidas por los comandantes de campo. Esta tendencia promete agudizarse en el futuro a medida que la cohesión interna del grupo se debilite y la convicción política de sus militantes se haga más tenue. Bajo tales circunstancias, los riesgos políticos para los insurgentes de mantener un secuestro de larga duración y alta visibilidad política se podrían estar volviendo intolerables. En consecuencia, en la actual coyuntura, la dirección de las FARC podría encontrar al menos dos incentivos nuevos para flexibilizar su posición sobre el intercambio humanitario. Por un lado, avances en esta dirección ayudarían en alguna medida a mejorar la infame imagen de la organización. Por otra parte, un eventual acuerdo permitiría encontrar una salida para un largo secuestro que se ha convertido en una bomba de tiempo para la organización.

Frente a esta posible ventana de oportunidad, desde el punto de vista del gobierno, el interrogante descansa en saber si los beneficios del Estado en un eventual intercambio humanitario superarían las ventajas obtenidas por la guerrilla. Dicho de otra forma, la pregunta sería si el balance estratégico resultante de un acuerdo favorecería los intereses gubernamentales o de las FARC. Esta cuestión obliga necesariamente a plantearse qué ganaría la guerrilla en caso de un acuerdo. Desde luego, como ya se ha mencionado, no cabe duda de que los insurgentes conseguirían una mejora marginal de su deteriorada imagen dentro del país y especialmente a nivel internacional. Un avance político que les colocaría algo más cerca de arrancarse el estigma de ser calificados como organización terrorista. Además, la liberación de un número de guerrilleros presos a través del intercambio humanitario fortalecería la cohesión del grupo y el prestigio interno de su liderazgo en un momento en que la solidez de la organización comienza a resquebrajarse (Ver: Siguiendo el Conflicto, No. 48 "*La apuesta de la Novena Conferencia de las FARC*"). De hecho, en un contexto de creciente descontento en la militancia guerrillera, la excarcelación de centenares de integrantes de las FARC sería el primer éxito tangible que podría ofrecer el Secretariado a sus seguidores en más de un lustro. A estos beneficios de carácter político, cabría añadir las potenciales consecuencias militares del intercambio humanitario en dos sentidos. Por un lado, el posible

incremento de la capacidad bélica de la guerrilla con la reincorporación a la lucha armada de una parte de los excarcelados. Una eventualidad que resulta casi imposible de prevenir en su totalidad. Por otra parte, las oportunidades estratégicas que las FARC podrían ganar si llegasen a utilizar el área desmilitarizada establecida para negociar el intercambio como plataforma para sus operaciones. Algo muy semejante a lo que ya hicieron entre finales de 1998 y comienzos de 2002 con la "Zona de Despeje" creada por la administración Pastrana para albergar las negociaciones de paz con el grupo guerrillero.

En cualquier caso, una imagen completa del impacto estratégico del intercambio humanitario debe tomar en consideración también las ventajas que podría obtener el Estado de un acuerdo de estas características. Desde luego, la primera ganancia sería la liberación misma de los rehenes. Sin duda, esto tendría un valor en si mismo para este grupo de víctimas y sus familias. Pero además, también sería un éxito para el gobierno que ha mantenido el final del cautiverio de los secuestrados como una constante preocupación humanitaria durante los pasados años. Al mismo tiempo, varios factores podrían combinarse para hacer que la legitimidad del Estado saliese reforzada. Para empezar, la liberación de los rehenes fortalecería la imagen de un gobierno dispuesto a recurrir con igual determinación al uso de la fuerza o la negociación para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. De hecho, es un error identificar un acuerdo de intercambio necesariamente como una señal de debilidad frente al terrorismo. Ahí está el ejemplo de Israel que en 2004 liberó 436 prisioneros árabes de sus cárceles a cambio de la entrega de un ciudadano hebreo en manos de Hezbollah y los restos mortales de tres soldados de su ejército. Además, el intercambio humanitario serviría de demostración palpable de la voluntad del ejecutivo de negociar con las FARC deshaciendo los argumentos de aquellos que lo acusan de sostener una campaña de aniquilamiento contra la guerrilla. Igualmente, el acuerdo centraría políticamente la imagen de un gobierno que demostraría idéntica disposición a negociar la desmovilización de las AUC que a buscar la paz con el ELN o el intercambio con las FARC, demostrando su disposición a resolver los problemas del país sin perjuicios políticos. En conjunto, todos estos factores fortalecerían la legitimidad del Estado y el respaldo social para la continuación de la presente campaña de seguridad. Al mismo tiempo, la realización del intercambio humanitario cerraría definitivamente la principal cuestión que ha mantenido a la guerrilla en los medios de comunicación y arrebataría a los insurgentes una poderosa arma política que han

empleado para desgastar sistemáticamente al gobierno.

En otro orden de cosas, algunas de las ya mencionadas ventajas que las FARC podrían conseguir con un intercambio deberían ser vistas como factores menores en el contexto general del conflicto. Lo cierto es que la mejora de la imagen política de las FARC fruto de un eventual intercambio humanitario está condenada a tener un carácter coyuntural mientras la organización continúa practicando sistemáticamente la violencia contra un Estado democrático. Un comportamiento criminal que en el clima político del post 11 de septiembre necesariamente condena al grupo a la completa marginalidad. En este sentido, solamente la decisión de la organización de abandonar las armas podría suponer un giro radical en su imagen dentro y fuera del país. Por otra parte, el impacto militar de la liberación de unos centenares de guerrilleros no amenaza con elevar sustancialmente la capacidad de combate de las FARC. Para empezar, es probable que solamente una minoría de los combatientes excarcelados desee volver a sumarse a las filas de la guerrilla teniendo en cuenta que las expectativas militares de la organización son tan bajas que muchos verían esta opción como el equivalente a sumarse a un proyecto en pleno naufragio. Pero es que además, experiencias precedentes señalan una resistencia frontal de los insurgentes a volver a confiar en aquellos militantes que han pasado por las cárceles. De hecho, el comportamiento de las FARC con sus militantes liberados de prisión sobrepasa lo paradójico para entrar de lleno en lo absurdo. Basta con recordar el caso de los 14 guerrilleros excarcelados en 1998 a cambio de la liberación de los soldados en manos de las FARC tras los ataques contra Miraflores y Las Delicias. Una número sustancial de ellos terminaron fusilados por sus propios camaradas acusados de deslealtad hacia la organización. De este modo, a la luz de lo comentado, la realización del intercambio humanitario ofrecería un balance favorable al Estado en la medida en que el gobierno obtendría unos réditos políticos significativos mientras que las posibles ganancias de la guerrilla estarían muy lejos de significar un vuelco de un escenario estratégico que actualmente le resulta particularmente adverso.

Sin embargo, este balance del intercambio humanitario donde los beneficios obtenidos por Estado y guerrilla son relativamente equilibrados solo se materializará una vez que el acuerdo se haya alcanzado y los rehenes hayan sido liberados por las FARC. Mientras el proceso de negociación entre el ejecutivo y los insurgentes se mantenga abierto sin un desenlace definitivo, el reparto de costes y beneficios entre las partes será distinto.

De hecho, bajo tales circunstancias, la guerrilla estará en condiciones de obtener beneficios políticos y estratégicos sustanciales mientras el ejecutivo sufrirá un desgaste relevante. Así, una vez iniciadas las negociaciones, los insurgentes verán casi automáticamente como mejora su imagen política y obtienen una visibilidad mundial solamente por el mero hecho de sentarse a la mesa sin necesidad de llegar a un compromiso. Al mismo tiempo, si los contactos con la guerrilla se realizan en una zona desmilitarizada, las FARC disfrutarán de una ventaja militar relevante tanto tiempo como duren las conversaciones. Entretanto, el gobierno estará ofreciendo una interlocución política a los insurgentes sin recibir nada tangible a cambio y verá el margen de maniobra de sus operaciones militares limitado al menos a nivel regional. De este modo, durante el periodo de conversaciones, el balance de pérdidas y ganancias de la negociación del acuerdo humanitario se inclinará abrumadoramente a favor de las FARC. En ese sentido, la guerrilla tiene un poderoso incentivo para que las negociaciones de prolonguen indefinidamente mientras que el ejecutivo necesita de una negociación rápida. Esta es probablemente una de las asimetrías que más claramente ha bloqueado las posibilidades de un "acuerdo humanitario" hasta el momento. La pregunta es hasta qué punto se pueden introducir elementos técnicos en el proceso de negociación que frustre la tentación de la guerrilla de prolongar indefinidamente las conversaciones para aprovecharse de las ventajas del proceso sin necesidad de tener que dar nada a cambio. Dicho de otra forma, la pregunta es si se puede evitar una reedición de las negociaciones de El Caguán donde las FARC dilataron el diálogo durante tres años obteniendo una serie de ventajas políticas y estratégicas claves sin realizar ninguna concesión tangible a cambio.

Poniendo límites y despolitizando el intercambio

Sobre la base de lo dicho, parece necesario definir qué elementos podrían hacer viable un intercambio que permitiese la liberación de los rehenes de las FARC sin caer en unos costos estratégicos intolerables para el Estado. Para ello, el primer paso tiene que ser necesariamente definir el alcance de las materias a negociar dentro del acuerdo humanitario. Aunque esto puede parecer obvio, lo cierto es que ha habido cierta confusión sobre los alcances y objetivos últimos de las conversaciones. De hecho, habitualmente el acuerdo humanitario ha sido vinculado a un posible proceso de paz con las FARC. Esta conexión entre los dos temas fue particularmente visible en el intercambio de comunicados de octubre de 2006 cuando las FARC afirmaron que luego de la liberación de los

secuestrados y de sus presos “*quedará al orden del día la búsqueda de acuerdos para superar el conflicto social y armado que azota al país*”⁸. Una posición que encontró eco en las declaraciones del Gobierno donde se afirmaba que se había autorizado al Alto Comisionado a buscar con la guerrilla la definición de unas condiciones para establecer una eventual zona de encuentro que debería ser “*eficaz para el acuerdo humanitario y un proceso de paz*”⁹.

Desde luego, resulta casi imposible que, si gobierno y FARC se reúnen, no se generen expectativas públicas de acuerdos de más alcance que el intercambio humanitario. Sin embargo, vincular el avance hacia un proceso de paz con las conversaciones sobre el intercambio sobrecarga de tal cantidad de cuestiones dispares la agenda para conseguir la liberación de los rehenes que multiplica exponencialmente las dificultades para alcanzar este objetivo. En consecuencia, sería fundamental definir clara y públicamente los límites de las negociaciones sobre el intercambio humanitario antes de que diesen comienzo. Dentro de este marco, el diálogo se centraría en un compromiso destinado a resolver la situación específica de los secuestrados y no se plantearían como la antesala de un acuerdo más global. Esta restricción tendría al menos dos ventajas relevantes. Por un lado, haría más sencillo reducir la agenda en discusión. Por otra parte, facilitaría limitar la duración de las conversaciones. De este modo, se haría más sencillo lograr acuerdos efectivos en un plazo limitado y se evitaría que el Estado quedase amarrado a unas conversaciones eternas sin rumbo definido.

Una segunda cuestión crítica es la relativa a la despolitización del intercambio humanitario. En realidad, la enorme sensibilidad política de la cuestión ha sometido cualquier contacto con la guerrilla a interferencias provenientes del debate político nacional lo que ha dificultado que la estrategia de negociación se haya podido orientar con la mira puesta exclusivamente en la liberación de los rehenes. A la vista de este problema, al menos tres pasos deberían ser dados para blindar el intercambio humanitario del juego político. Por un lado, todos los contactos y las conversaciones con los insurgentes deberían realizarse dentro de un marco de confidencialidad. Por otra parte, tendría que fraguarse un acuerdo básico entre el gobierno y los principales partidos opositores para colocar el asunto del intercambio al margen de la confrontación política. Finalmente, se debería alcanzar un compromiso con los medios de comunicación para que aceptasen unas directrices mínimas a la hora de informar sobre las negociaciones con vistas a evitar que se conviertan en objeto de controversia

pública. Desde luego, desarrollar estas tres líneas de acción supone un reto de grandes proporciones. En este sentido, es probable que no sea factible aislar completamente la negociación sobre el intercambio del juego político. Pero en cualquier caso, todas las experiencias en la negociación de rehenes subrayan que la despolitización de cualquier diálogo con terroristas es una clave fundamental para su éxito.

¿Quiénes podrían ser intercambiados?

Entrando más directamente en los contenidos de un posible acuerdo humanitario, un punto central que necesariamente tendrá que ser definido se refiere a quiénes serían los individuos incluidos en el intercambio. Aparentemente, como ya se mencionó, gobierno y guerrilla están próximos en este punto después de que el ejecutivo aceptase la exigencia de las FARC de centrar cualquier acuerdo en la liberación del grupo de “secuestrados políticos” a cambio de sus militantes encarcelados. Sin embargo, una serie de factores ponen en cuestión este supuesto preacuerdo. De hecho, la aceptación de reducir el alcance del intercambio a este pequeño número de secuestrados dejando por fuera a todos los que están en manos de la guerrilla por motivos económicos tiene aristas de difícil manejo. En principio, resulta difícil de defender desde un punto de vista humanitario porque hacer distinciones entre unas víctimas y otras de secuestro a la hora de buscar su liberación. Pero es que además, por encima de todo, esta diferenciación puede ser entendida como una aceptación implícita del postulado sostenido por la guerrilla de que en realidad los ciudadanos no disfrutaban de iguales derechos y el Estado está más interesado en la seguridad de unos que de otros. Semejante idea trae aparejado un golpe a la legitimidad del Estado para mantener el orden y la paz. Como consecuencia, parece lógico pensar que el ejecutivo se verá forzado a reabrir el problema de los llamados secuestrados “económicos” y tratar de incluirlos en un eventual acuerdo, máxime si se tiene en cuenta que las familias de estos previsiblemente incrementar las presiones a favor de su inclusión en las negociaciones a medida que la posibilidad de un intercambio se haga más tangible.

Por otra parte, está el problema de que los insurgentes en prisión son ahora muchos más del número inicial cuando se planteó el intercambio humanitario bajo el mandato del presidente Pastrana. Entonces, las FARC hicieron circular una lista preliminar de unos 400 presos cuya liberación demandaba la organización. El problema es que ahora en las cárceles del Estado están cerca de 2.000 guerrilleros. La primera pregunta es si el

gobierno estaría dispuesto a ofrecerlos a todos en el curso de la negociación o preferiría limitar el intercambio a un número como el inicialmente manejado por los insurgentes. En cualquier caso, a este interrogante inicial, habría que añadir la cuestión de si los presos de las FARC incluidos en un posible acuerdo aceptarían ser liberados en las condiciones exigidas por la guerrilla, es decir, entregados a la organización de la que eran parte. De hecho, la opción de ser puesto en manos de un grupo armado que se encuentra en un claro declive militar y purga a sus militantes a la menor sospecha de debilidad ideológica resulta muy poco atractivo para un convicto por rebelión que podría preferir reincorporarse a la vida civil terminando su condena o sumándose a los beneficios de la Ley de Justicia y Paz. En consecuencia, parece probable que de entre los mismos guerrilleros en prisión surja un nuevo obstáculo a la hora de definir el alcance del acuerdo humanitario.

Al mismo tiempo, está el problema planteado por aquellos miembros de las FARC que han sido extraditados a EE.UU. pero que sin duda serán exigidos por la organización como parte de un acuerdo humanitario. Pese a que solo se trata de dos militantes –Ricardo Palmera “Simón Trinidad” y Anayibe Rojas Valderrama “Sonia”– su significación política para el grupo armado es clave no solamente por las posiciones que ocupaban dentro de la organización sino por haberse convertido en una prueba de fuerza sobre la capacidad de los insurgentes para revertir la extradición de sus militantes. En cualquier caso, la solución a esta barrera está más allá del control del gobierno colombiano y, en alguna medida, del ejecutivo estadounidense. De hecho, la elevada independencia del poder judicial norteamericano hace muy difícil que la propia administración Bush pueda tener una influencia determinante sobre el destino de ambos reos. Pero al mismo tiempo, las autoridades de Washington han demostrado su interés en dejar abierta una puerta a alguna clase de compromiso como quedó patente después de que el fiscal de uno de los procesos a los que se enfrenta Ricardo Palmera ofreciese una reducción en su condena si la guerrilla liberaba a los tres contratistas secuestrados. Bajo estas circunstancias, los estadounidenses en manos de las FARC añaden un último ingrediente para complicar la definición de los alcances del intercambio. De hecho, parece muy improbable que la guerrilla acepte liberarlos sin obtener a cambio la completa excarcelación de “Trinidad” y “Sonia”. En consecuencia, queda por ver cual sería la actitud de Washington frente a la posibilidad de que se negociase un acuerdo humanitario que dejara por fuera a sus tres ciudadanos secuestrados. Un elemento adicional

que pesaría sobre cualquier proceso de diálogo en curso.

¿Es posible un “despeje” con seguridad?

Si existiese un compromiso básico sobre el alcance de un intercambio humanitario, se llegaría al problema de cómo ejecutar el mismo. Una cuestión que conduce necesariamente al problema de la “Zona de Despeje” solicitada por las FARC para avanzar hacia la liberación de los rehenes. De hecho, desde tiempo atrás, la polémica en torno al intercambio humanitario ha terminado reducida a la discusión sobre la desmilitarización de Pradera y Florida. En este sentido, para un sector de la opinión pública, el “despeje” se ha convertido en la condición necesaria para obtener la liberación de los rehenes. Sin embargo, es necesario recordar que las FARC han exigido la desmilitarización de los dos municipios vallecaucanos no como condición para el intercambio sino únicamente como un requisito para empezar a hablar sobre el mismo. En este sentido, resultan indiscutible las similitudes con El Caguán donde se despejaron 42.000 kilómetros cuadrados como condición “para hablar de paz” que luego la guerrilla utilizó como base para el lanzamiento de operaciones militares sin llegar a realizar una sola concesión significativa para avanzar hacia una paz negociada.

Al margen de este preocupante precedente, es necesario subrayar los potenciales costos estratégicos y políticos de una eventual desmilitarización de Pradera y Florida. Los dos municipios cuentan con una población relevante en la medida en que Pradera reúne 51.846 habitantes y Florida otros 63.757 sobre una superficie de 369 y 431 km² respectivamente. En conjunto, el enclave ocupa una encrucijada donde confluyen corredores de movilidad que unen la costa con la ciudad de Calí y facilitan el desplazamiento entre el norte y el sur del litoral del Pacífico. Además, pueden convertirse en un pasillo estratégico para unir el corredor del Pacífico con las zonas de influencia tradicional de la guerrilla en el Tolima. En este sentido, el control de Pradera y Florida podría formar parte de un esfuerzo estratégico de las FARC para reafirmar su presencia en la costa pacífica, facilitar el acceso al mar de sus viejas áreas de operaciones en la cordillera y acrecentar su influencia en la periferia de la capital del Valle. Sería un movimiento similar al que se realizó durante las negociaciones con la administración Pastrana donde el “despeje” de la zona de El Caguán correspondió con el plan estratégico de las FARC de consolidar un área base en el centro del país desde donde pudiesen proyectar fuerza sobre la capital. En este sentido, no cabe duda de que si las FARC tomasen el control del área por un largo

periodo de tiempo obtendrían una ventaja militar relevante.

Al mismo tiempo, también es necesario reconocer que la desmilitarización de un fragmento significativo del país para permitir la presencia en el mismo de un grupo armado tiene unos costes políticos difíciles de amortiguar. En un cierto sentido, el “despeje” puede equipararse a una cuasi-cesión de la soberanía estatal sobre un fragmento de territorio en favor de una organización ilegal. Un movimiento que necesariamente tendría un impacto negativo sobre la legitimidad del Estado en dos sentidos. Por un lado, debido a que de forma más o menos implícita la propia institucionalidad aceptaría que otro ente político –la guerrilla– ejerza un poder con rasgos cuasi-soberanos sobre una determinada fracción del territorio nacional. Por otra parte, porque la población vería como el Estado renuncia a proteger a un grupo de ciudadanos –la población del área despejada– y los coloca bajo el control militar de una fuerza ilegal.

A la vista de estos costes potenciales, la pregunta es si existen fórmulas técnicas que podrían reducir el impacto estratégico de un “despeje” haciendo sus costes tolerables y abriendo la puerta a un intercambio humanitario. La pregunta es particularmente crítica en la medida en que parece imposible un compromiso con las FARC sin considerar la posibilidad de un “despeje” dado que la organización ha empeñado todo su capital político en obtener esta zona desmilitarizada del gobierno convirtiendo la cuestión en una prueba de su fuerza. Dicho de otra forma, el interrogante es si existen opciones que permitirían hacer compatible “despeje” y seguridad evitando la disyuntiva de tener que escoger entre la libertad de los rehenes y los avances logrados en la restauración del orden en el país. Desde esta perspectiva, la primera opción disponible parecería ser un cambio de la ubicación geográfica de la zona desmilitarizada escogiendo un área menos sensible en términos estratégicos. Sin embargo, esta alternativa podría no resolver el dilema. Para empezar, lo más probable es que las FARC se nieguen a aceptar un cambio de esta naturaleza. Por otra parte, si la guerrilla aceptase otros municipios probablemente la nueva zona también tendría una notable relevancia estratégica y generaría otros problemas de seguridad distintos, pero no necesariamente menores. De hecho, como se mencionó, los insurgentes solo aceptaron cambiar Cartagena del Chairá y San Vicente del Caguán por Pradera y Florida cuando la evolución de la guerra hizo igual de relevantes los segundos que los primeros. Por el contrario, en agosto de 2005, las FARC rechazaron la propuesta de los familiares de los secuestrados para establecer

una “zona de despeje” en la vereda de Aures en el municipio de Caicedonia¹⁰. Sencillamente, semejante ubicación resultaba mucho menos atractiva desde un punto de vista estratégico.

Esto sólo deja la posibilidad de establecer un área desmilitarizada en Pradera y Florida; pero bajo unas condiciones que reduzcan los costos estratégicos del “despeje” y minimicen las ventajas militares obtenidas por la guerrilla. Lo cierto es que técnicamente esta opción sería perfectamente viable si la creación de la zona se hiciese contemplando cuatro salvaguardias básicas:

a) “No despejar para negociar sino para entregar”.

En realidad, los riesgos estratégicos y políticos del “despeje” de una determinada zona no descansan en la desmilitarización en sí misma sino en los efectos de esta multiplicados exponencialmente por el tiempo que se prolonga. Dicho de otra forma, el verdadero problema no reside en “despejar” o no sino en cuanto tiempo hacerlo. Como señaló el general (r) Fernando Tapias en una reciente declaración a la cadena radial *La W*, “a mí el despeje del territorio no me parece grave sino el tiempo que permanezca despejado”¹¹. En este sentido, la clave para hacer posible un “despeje” sin incurrir en unos costes estratégicos intolerables residiría establecer una garantía clara de que este se desarrollaría por tiempo limitado. Ciertamente, en teoría, las FARC han demandado la desmilitarización de Pradera y Florida por un plazo de solamente 45 días. En consecuencia, supuestamente, el gobierno podría cancelar el “despeje” una vez que transcurriese dicho plazo sin un acuerdo concreto. El problema es que esta opción resultaría políticamente inaceptable una vez que el inicio del diálogo con la guerrilla disparase las expectativas públicas de lograr un acuerdo colocando una presión inaceptable sobre el ejecutivo y forzándole a mantener la “desmilitarización” para mantener vivas las conversaciones. Las repetidas prorrogas de la Zona de Despeje en torno a El Caguán sin ningún resultado concreto son un ejemplo perfecto de cómo puede funcionar esta dinámica en la que el mantenimiento del “despeje” termina siendo un objetivo en sí mismo y no un instrumento para alcanzar un acuerdo sustantivo.

Como alternativa, parecería más aceptable realizar el “despeje” una vez se hubiese acordado quienes serán los incluidos en el intercambio y de que forma se llevará este a la práctica. En otras palabras, se “despejaría” para realizar el intercambio; pero solamente después de que todos los detalles del

mismo hubiesen sido acordados entre las partes en otro foro de negociación. Ciertamente, hasta ahora, las FARC han exigido que las conversaciones sobre el intercambio humanitario se lleven a cabo en territorio colombiano y se han negado a volver a negociar en el exterior como lo hicieron en Caracas (Venezuela) y Tlaxcala (México) a principios de los 90. Esto resulta particularmente llamativo si se recuerda la afirmación de Jacobo Arenas en su calidad de máximo ideólogo de la guerrilla durante la negociaciones de La Uribe en los años ochenta cuando señaló que *“aquí creemos que ante la intransigencia de los altos mandos en el sentido del despeje de La Uribe, realizar nuestras reuniones en un lugar distinto, no sacrifica nuestros principios y mucho menos nuestro prestigio”*¹². En cualquier caso, como alternativa intermedia entre la creación de una zona desmilitarizada y la negociación en el exterior, las conversaciones podrían tener lugar en algún edificio sometido a la protección diplomática de un país extranjero dentro del territorio colombiano. De este modo, las negociaciones podrían tener las condiciones de seguridad y visibilidad pública que las FARC demandan sin incurrir en los riesgos militares asociados con un “despeje” prolongado. Dentro de este marco, se podrían desarrollar unas conversaciones que prometen ser largas dada la complejidad de los puntos a tratar y el estilo prolongado de negociación que ha caracterizado históricamente a la guerrilla. Una vez acordado el mecanismo concreto de intercambio, se procedería al “despeje” de Pradera y Florida por un periodo improrrogable de 45 días durante los que produciría la excarcelación de los guerrilleros y la liberación de los secuestrados.

b) “Prevenir el contagio”

Uno de los problemas más graves con la Zona de Despeje de El Caguán fue que se convirtió en un santuario desde donde la guerrilla proyectó inestabilidad en todo el país. En este sentido, sería necesario que la desmilitarización de Pradera y Florida fuera acompañada por el establecimiento de un despliegue militar en torno a la zona que impidiera que esta fuera utilizada como un trampolín para que la guerrilla lanzase operaciones en el corredor del Pacífico y muy particularmente sobre Cali. Desde luego, este despliegue debería ser diseñado y coordinado de tal forma que hiciese posible la existencia de pasillos que los insurgentes utilizarían durante su entrada a la zona y su posterior repliegue.

c) “Prevenir la fricción”

La presencia de un despliegue especial de Fuerza

Pública en la periferia de Pradera y Florida crearía el riesgo de “fricciones” accidentales entre las fuerzas de seguridad por un lado y los combatientes de las FARC por otro. Bajo tales circunstancias, sería necesario el despliegue de una estructura de interposición que separe a ambos contingentes. Esta estructura tendría que ser internacional, de carácter civil y suficientemente numerosa como para poder ejercer las tareas de control e interposición que se espera de ella. Bajo las presentes circunstancias, la mejor alternativa para constituir este contingente sería la formación de una estructura “ad hoc” de observadores civiles del grupo de “Países Amigos” –Suiza, Francia y España – que tras la realización del intercambio sería disuelta.

d) “Proteger a los otros civiles”

Finalmente, también es necesario señalar que la desmilitarización de Pradera y Florida dejaría a más de 100.000 ciudadanos sin la protección del Estado y al alcance de la guerrilla por un periodo de 45 días. Al mismo tiempo, la guerrilla también podría aprovechar este periodo para fortalecer su presencia en los dos municipios y construir infraestructura para el desarrollo de actividades ilegales (campamentos, laboratorios, etc.) Con vistas a mitigar el impacto del despeje sobre la población civil y restringir el margen de maniobra de los combatientes de la guerrilla al interior de la zona, la mencionada estructura internacional de observadores debería asumir como tarea adicional prevenir los abusos contra la población civil, facilitar el funcionamiento de las instituciones de poder local y denunciar el uso del territorio de Pradera y Florida para fines distintos del intercambio por parte de la guerrilla. De este modo, se podrían reducir las ventajas militares obtenidas por la guerrilla a través de la “desmilitarización” y mitigar el impacto negativo sobre la legitimidad del Estado que inevitablemente implicaría el “despeje”.

Reducir los “efectos colaterales” del intercambio

En cualquier caso, incluso si el “despeje” se desarrolla durante un plazo limitado, la realización del intercambio podría tener aparejados una serie de “efectos colaterales” de carácter estratégico y político que tendrán que ser minimizados con vistas a hacer compatible la liberación de los rehenes con el mantenimiento de la seguridad y los avances en la pacificación del país. En este sentido, este tipo de consecuencias indeseadas del intercambio se podrían clasificar en dos grandes grupos: su impacto en materia de seguridad y sus consecuencias sobre el sistema judicial. En ambos

casos, la aplicación de una serie de medidas técnicas y políticas podría reducir de forma radical su relevancia.

En términos militares, es necesario aceptar que la negociación del intercambio humanitario tendría un impacto sobre la estrategia de la Fuerza Pública, al menos en el departamento del Valle del Cauca donde se realizaría el “despeje”. En este sentido, las operaciones tendrían que adaptarse para prevenir el posible impacto negativo de la desmilitarización del área sobre la seguridad regional. En particular, un esfuerzo para dar mayor seguridad a la periferia de Cali y evitar la comisión de ataques terroristas en su casco urbano sería especialmente necesario. En términos más generales, también sería necesario extremar las medidas de seguridad durante el proceso de negociación. Tradicionalmente, las FARC han combinado negociación y presión militar con vistas a generar el máximo desgaste al gobierno y poder negociar desde una posición de fuerza. El mejor ejemplo de ello fue la toma de Mitú justo días antes de la inauguración formal de las conversaciones entre la administración Pastrana y la guerrilla en San Vicente del Caguán. En este sentido, no sería descartable que las FARC trataran de combinar las negociaciones con algún secuestro espectacular u otro tipo de acto terrorista con vistas a colocar al gobierno en la disyuntiva imposible de romper las conversaciones o aceptar negociar bajo el fuego. En este sentido, disposiciones especiales deberían ser tomadas durante las conversaciones para proteger particularmente a aquellas personas susceptibles de ser víctimas de un secuestro u otro tipo de atentados.

Igualmente, desde una perspectiva de seguridad, también se deberían buscar mecanismos para prevenir que intercambio humanitario fuese interpretado como la cesión a un chantaje de la guerrilla y su realización se convirtiese en un estímulo para la ejecución de más secuestros con vistas a arrancar nuevas ventajas del Estado. En este sentido, el comienzo de las negociaciones sobre el intercambio humanitario sería un buen momento para lanzar una nueva estrategia global contra el secuestro y la extorsión que incluyese medidas en el ámbito legal (incremento de las penas), policial y militar (fortalecimiento de los GAULA) y de inteligencia (prioridad a la persecución de este tipo de crímenes). El lanzamiento de esta campaña debería realizarse con la publicidad adecuada para alcanzar dos objetivos. Por un lado, incrementar el efecto de disuasión sobre aquellos que estuviesen tentados de cometer nuevos delitos de secuestro o extorsión. Por otra parte, estimular en la opinión pública la confianza de que el intercambio es una

excepción realizada por motivos humanitarios; pero que el gobierno mantiene como una de sus máximas prioridades la lucha contra el secuestro y la extorsión.

Por lo que se refiere al impacto del intercambio sobre el sistema de justicia, la liberación de los guerrilleros tendrá que hacerse de forma que se resuelvan dos problemas. Por un lado, traducir a una fórmula aceptable jurídicamente la decisión del gobierno de liberar a los insurgentes presos, muchos de ellos con delitos atroces en su prontuario. Por otra parte, reafirmar el carácter especial de los delitos de los liberados –algo vinculado al muy debatido carácter “político” de los crímenes de los grupos armados– para evitar que la excarcelación de los guerrilleros estimule demandas de delincuentes comunes para ser tratados de la misma forma. Algo que podría desembocar en una crisis del sistema penal. Con vistas a resolver estos problemas, resultaría clave que los presos excarcelados firmasen alguna clase de documento en el que se incluyesen cláusulas que confirmasen la naturaleza “política” de los delitos cometidos y estableciesen el compromiso de renunciar a la violencia. De esta forma, el proceso de excarcelación podría tener un carácter excepcional al mismo tiempo que la decisión de liberarlos se salvaba a través de la mencionada promesa de no volver a recurrir a las armas.

Todo lo dicho hasta aquí permite afirmar dos cuestiones claves sobre las posibilidades de avanzar hacia un intercambio humanitario. Por un lado, la guerrilla podría tener poderosos incentivos para dar una solución al caso de los “rehenes políticos” después de la masacre de los ex diputados departamentales del Valle. Una motivación que sumada a la razón humanitaria del gobierno podría abrir una ventana de oportunidad para avanzar hacia un acuerdo en esta materia. Por otra parte, existe un paquete de soluciones técnicas que harían viable el intercambio a través de una serie de mecanismos que satisfagan las garantías exigidas por la guerrilla hasta unos niveles razonables sin unos costos intolerables para la estrategia de seguridad. Desde luego, esto no quiere decir que exista garantía alguna de que unas eventuales negociaciones estén destinadas a tener éxito. Sencillamente las FARC podrían estar usando la cuestión del acuerdo humanitario como un instrumento para mantener su visibilidad política y desgastar al gobierno sin ningún interés real en llevarlo a efecto. Aún más, los insurgentes podrían buscar la apertura de conversaciones con el único objetivo de lograr un “despeje” lo más prolongado posible y obtener las consiguientes ventajas militares. En tal caso,

sencillamente la liberación de los secuestrados sería imposible dado que una de las partes vería las negociaciones como un instrumento para lograr objetivos totalmente distintos de la meta formal de realizar el intercambio. Pero lo cierto es que la existencia de incentivos estratégicos que podrían empujar a la guerrilla a actuar de otro modo y la disponibilidad de soluciones técnicas que harían compatibles intercambio y seguridad parecen reclamar un nuevo esfuerzo para encontrar canales de negociación que permita traer de vuelta a los secuestrados a casa. Sería un riesgo calculado que merecería la pena.

***Notas**

1 La noticia de la muerte de 11 de los 12 diputados se conoció a través de un comunicado del Comando Conjunto de Occidente, fechado el 23 de junio pero divulgado en la página web de Anncol el 28 de junio: “El Comando Conjunto de Occidente de las FARC informa que el día 18 del presente mes, 11 diputados de la Asamblea del Valle que retuvimos en abril de 2002, murieron en medio del fuego cruzado cuando un grupo militar sin identificar hasta el momento, atacó el campamento donde se encontraban. Sobrevive el diputado Sigifredo López quien no estaba en ese instante junto a los demás retenidos”.

2 Ministerio del Interior y de Justicia. Decreto 2035 de 2007 (junio 4).

3 Comunicado del Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC. Octubre 1 de 2006.

4 Discurso de posesión del nuevo Jefe de Estado, Álvaro Uribe Vélez, agosto 7 de 2002.

5 Ver: Boletín de prensa, CNE, diciembre 29 de 2002; Intervención del Alto Comisionado para la Paz en el Simposio nacional: “Derechos humanos y acuerdos humanitarios: futuro de las víctimas del secuestro en Colombia” y el lanzamiento de la campaña nacional por acuerdos y compromisos humanitarios organizada por la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, noviembre 11 de 2005; Boletín de prensa Oficina del Alto Comisionado para la Paz, julio 27 de 2005; Comunicado de la Casa de Nariño, diciembre 13 de 2005.

6 Tradicionalmente, se considera que el sistema de mando y control en una organización militar –legal o ilegal –incluye un mínimo de cuatro funciones básicas: Comando, Control, Comunicaciones e Inteligencia.

7 Comunicado del Comando Conjunto de Occidente FARC-EP, Montañas de Colombia, julio 5 de 2007.

8 Comunicado del Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC. Octubre 1 de 2006.

9 Presidencia de la República. Comunicado No. 006, octubre 2 de 2006.

10 Comunicado del Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC. Agosto 14 de 2005.

11 Entrevista al General (r) Fernando Tapias, ex comandante de las Fuerzas Militares, La W, julio 17 de 2007.

12 Jacobo Arenas. Cese el fuego. Una historia política de la FARC; p. 43