

## **Sobre modelos negociadores de paz**

Por Eduardo Posada Carbó

Durante los críticos meses de enero y febrero del 2002, en medio de la agonía del proceso de paz impulsado por la administración Pastrana, fue surgiendo una especie de consenso entre amplios sectores de la opinión pública colombiana: el llamado “modelo de negociación” conducido hasta entonces con la guerrilla había fracasado.

La discusión no era novedosa. Pero el rompimiento definitivo de los diálogos entre el Gobierno y las Farc fue acompañado en su momento de serias reconsideraciones sobre la forma de abordar negociaciones, y el contenido de las mismas, con los grupos armados ilegales.<sup>i</sup>

¿Qué definía al “modelo negociador” entonces en crisis? ¿En el caso de otras eventuales negociaciones con las Farc, cuál sería el nuevo modelo? ¿Tiene el anterior modelo todavía credibilidad, y cuáles son las posibilidades de que desemboquemos nuevamente en él? ¿Ofrece el actual Gobierno algún modelo negociador? ¿Y es acaso útil pensar en “modelos”? Un breve examen de dos trabajos recientes, que abordan el tema, sirve para intentar responder a los anteriores interrogantes: el primero, escrito por el ex-Comisionado de Paz de la administración Samper (1994-1998), Daniel García-Peña,<sup>ii</sup> y el segundo por la profesora del Institut für Iberoamerika de Hamburgo, Sabine Kurtenbach.<sup>iii</sup> Y sirve también para llamar la atención sobre significativas corrientes de opinión – dentro y fuera del país -, que insisten aún en retomar elementos esenciales del modelo de negociación anterior que me parecen cuestionables.

\* \* \* \* \*

Ambos trabajos coinciden en hacer una distinción que se ha vuelto común en los análisis sobre el conflicto colombiano: desde que se iniciaron los procesos de paz, hace más de dos décadas, aquí habrían existido dos modelos para negociar con los grupos guerrilleros.<sup>iv</sup> García-Peña les clasifica como modelos Betancur/Farc y Barco/M19, cada uno con características propias, que servirían de puntos de referencia variada a las administraciones subsiguientes. En forma similar, Kurtenbach identifica dos modelos: “procesos que se limitaron a la desmovilización y reintegración de los actores armados, y procesos más amplios que implicaron la discusión de reformas políticas, económicas y sociales”. Los primeros se encontrarían asociados a las administraciones Barco y Gaviria, y los segundos a las de Betancur y Pastrana. García-Peña advierte, sin embargo, que el Gobierno de Gaviria aceptó discutir con las Farc en Caracas una agenda que le acercaba al modelo de Betancur, y señala que la administración Samper “regresó conceptualmente a la agenda amplia del modelo Betancur/Farc, mientras continuaba con el proceso de institucionalización central al modelo Barco/M19”.

Tal vez la distinción más marcada que ambos autores encuentran entre los dos modelos se encuentra en las agendas negociadoras: “amplia” en el caso Betancur/Farc, “limitada”, en el de Barco/M19. Kurtenbach es explícitamente escéptica de que éste último pueda servir “como modelo para los grupos militarmente más fuertes”. ¿Por qué? Porque “las causas estructurales del conflicto no se han cambiado ni se van a cambiar” con el tipo de medidas que se asocian con dicho modelo.

Kurtenbach reconoce el “éxito espectacular” del M19 en la Asamblea Constituyente y las reformas introducidas en la nueva Carta de 1991 - medidas que, sin embargo, aunque “ampliaron el margen de acción de la oposición política”, no habrían sido “suficientes para cambiar las estructuras políticas de base del país”. Como las “posiciones programáticas” de las Farc y el Eln “van más allá de reformas políticas... y apuntan a la reorganización del acceso y la distribución de algunos recursos económicos clave (agricultura y materia prima)”, el “modelo de desmovilización contra reintegración” no serviría para negociar con estos grupos. Kurtenbach, de paso, se pregunta, “¿cómo es posible implementar cambios fundamentales respetando los procedimientos constitucionales y democráticos, si un número importante de los mandatarios actuales no está interesado en que estos se realicen?”.

En lo que respecta al contenido de las negociaciones, el modelo a seguir en un eventual nuevo proceso con las guerrillas, sería pues el de “los intentos de pacificación global de los gobiernos de Betancur y Pastrana”. Según Kurtenbach, un plan de paz presupondría “la formulación de un objetivo superior, más allá de la finalización de las confrontaciones armadas, que incluya la solución de las causas de la violencia con medios civiles así como la contención de los factores que la dinamizan”.

García-Peña coincide aquí con Kurtenbach en su defensa del “modelo amplio negociador” cuando, al plantear los elementos de un “tercer modelo”, expresa que “deberíamos asumir la premisa básica según la cual la paz exige profundos cambios estructurales en términos sociales y políticos... Problemas en la raíz del conflicto, como la propiedad de la tierra, la política macroeconómica, el uso de los recursos naturales deben ser seriamente debatidos y redefinidos”. Adicionalmente sugiere

proyectar una “redistribución del poder político que probablemente incluirá el reconocimiento formal del control local de la guerrilla de proporciones significantes del territorio y de mayor autonomía regional”, aunque logra advertir que no se trataría de desintegrar la unidad nacional, como en Yugoslavia, sino de compartir el poder.

Además de una agenda negociadora amplia, García-Peña sugiere otros elementos en su propuesta de un “nuevo modelo para la resolución del conflicto”. Le da importancia prioritaria a la participación de la sociedad civil, ante todo con el argumento que “ni el gobierno ni las Farc pueden reclamar que representan al pueblo colombiano”. Según García-Peña, esta falta de legitimidad – tanto del Estado como de “los actores políticos armados de la izquierda y la derecha” -, sería la razón para aceptar que el papel de la sociedad civil debe ser un “componente central del nuevo modelo”. El Consejo Nacional de Paz, nos dice, sería la institución apropiada para “articular la diversidad de representaciones y expresiones de la sociedad colombiana”. Otros elementos no menos importantes de este nuevo modelo que formula el ex-Comisionado gubernamental serían: la adopción de la paz como una política de Estado, el respeto del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, cambios en la estrategia guerrillera, el desmantelamiento de la lógica y del sistema del paramilitarismo, y la participación de la comunidad internacional.

\* \* \* \* \*

Lo primero que habría que decir ante la defensa de lo que llaman “modelo negociador amplio” frente al supuestamente “limitado”, es que mientras el primero ha fracasado, una y otra vez, el segundo ha tenido buenos éxitos comprobados, aunque, por

supuesto, no sin problemas. Kurtenbach se refiere a su “éxito” entre comillas, y duda de sus logros. Pero allí están las evidencias, a la vista de todos.

Se desmovilizaron unos 5.000 guerrilleros. El M19, el EPL, el Quintín Lame y otros grupos menores depusieron sus armas y se reintegraron al sistema político.<sup>v</sup> Muchos de sus miembros contribuyeron a redactar la nueva constitución que hoy nos gobierna en una Asamblea Constituyente donde contaron con una representación de significativas proporciones. Desde su reintegración, han participado y siguen participando en la toma de decisiones estatales – local y nacional, a través de su colaboración y hasta dirección en alcaldías y gobernaciones, y de su protagonismo en el Congreso, ministerios, y en el referendo -. Han contribuido y siguen contribuyendo a la formación diaria de opinión pública. Y han trabajado y siguen trabajando en la organización y consolidación de partidos políticos que sirvan de canal para sus aspiraciones y programas. La lección debería ser clara y esperanzadora: ha sido posible que grupos guerrilleros depongan sus armas, se integren a la vida política colombiana y luchen, por medios pacíficos y democráticos, por sus demandas de cambio.

Tales éxitos, sin embargo, no parecen suficientes para quienes insisten que el único aparente “modelo” para la paz con las Farc y el Eln es negociar una extensa agenda de reformas. Hay, por supuesto, diferencias en los diagnósticos. Y yo discrepo del que nos ofrece Kurtenbach sobre las “causas estructurales del conflicto”. Pero me parece además que tal planteamiento desvía la discusión central y confunde los términos del debate. Porque el problema de fondo que plantean las Farc y el Eln a todo régimen democrático (y aquí tenemos razones para reclamar esas credenciales) no es tanto sobre su programa de reformas sino sobre si es justo, válido, y legítimo que ese programa se nos imponga a la inmensa mayoría de los colombianos a la

fuerza, bajo el terror de los fusiles, y sobre si la violencia es el medio más efectivo para conseguir las reformas que se demandan. (¿Qué tanto la violencia guerrillera ha sido retardataria y ha frenado el desarrollo político, social y económico de los colombianos?: Este es un interrogante que merece más atención<sup>vi</sup>). Kurtenbach alcanza a sugerir que en Colombia no existen ni las condiciones, ni la voluntad para el cambio. Otra cosa piensa el Senador Antonio Navarro Wolf, dirigente del Polo Democrático Independiente: “hoy, el cambio por métodos pacíficos es posible”, observó en una entrevista en *El Espectador*, donde también afirmó: “creo que hice más cosas útiles para la gente, para los pobres y desvalidos, es esos tres años de alcaldía [en Pasto], que en los dieciseis años de deambular por las montañas de Colombia”.<sup>vii</sup>

Por lo demás, los asuntos que se ponen a consideración como parte de la amplia agenda sustantiva – la propiedad de la tierra, los recursos naturales, la macroeconomía, y otros grandes temas -, son sumamente complejos. Y difícilmente pueden convocar consensos en una sociedad pluralista, sin negar su misma naturaleza. En democracia, esa amplia agenda (la “agenda común” firmada bajo la administración anterior copaba casi todos los intereses nacionales) no podría resolverse en la mesa de negociación sino en las urnas, y no de una vez por todas sino periódicamente, pues, como en toda democracia, tendría siempre que quedar la puerta abierta para reformar las reformas, sujetas a revisiones a través de la persuasión y el diálogo libre y civilizado. La negociación de esa agenda “amplia” encierra elementos anti-democráticos que hay que advertir con claridad.<sup>viii</sup>

Un argumento que con frecuencia se sugiere en defensa de la agenda “amplia” y sustantiva de negociación con las Farc es el de la relativa fortaleza militar de este grupo guerrillero. El modelo de “desmovilización contra reintegración” no sirve para

“los grupos militares más fuertes”, nos dice Kurtenbach. De manera similar tendría que interpretarse el razonamiento de García-Peña cuando señala que, en ese “tercer modelo” negociador habría que reconocer formalmente el control territorial de la guerrilla sobre porciones significativas del territorio nacional. Este es un argumento derrotista y claudicante. Que además estaría atribuyéndoles a las Farc y al Eln mayor poder del que realmente tienen. Y, como lo ha observado Eduardo Pizarro Leongómez respecto de la idea del supuesto “empate militar” entre el Estado y las Farc, se estaría aceptando que nos encontramos frente a una “situación inmodificable”.<sup>ix</sup> En efecto, desde el rompimiento de las negociaciones durante la administración Pastrana, y más aún desde los inicios de la administración Uribe, el Estado ha venido recuperando control sobre el territorio colombiano. Hoy existe presencia de la Policía en todos los municipios del país. Y las fuerzas del Estado han ganado la iniciativa militar y mantienen la superioridad estratégica.

La defensa del modelo “amplio” suele ir acompañado de la subvaloración del modelo “limitado” de negociación, no sólo respecto de lo efectivamente logrado – como ya se señaló –, sino también respecto de la naturaleza misma del contenido de lo que se negocia. Según Kurtenbach, el proceso de paz de la década de 1990, que desembocó en la reintegración de varios grupos guerrilleros a la vida política del país, “no obedeció a una oferta interesante del gobierno, sino a la debilidad militar de los ... grupos”. No es éste el lugar para discutir en qué consistieron aquellas negociaciones. Me interesa tan sólo llamar la atención sobre lo que Kurtenbach desprecia como “oferta” sin interés, en los casos de los modelos “limitados” a la desmovilización y reincorporación de las guerrillas. Porque lo que esas “ofertas” suponen no son asuntos marginales al funcionamiento de ninguna sociedad: son por lo general ofertas de negociación sobre la justicia y el Derecho, los verdaderos pilares de

todo orden social y de la convivencia ciudadana. Si a ellas se acompañan ofertas de seguridad y de garantías de espacios políticos, el supuesto modelo “limitado” contiene más de sustantivo que lo que nos quieren hacer creer los defensores del modelo “amplio” de negociación.

\* \* \* \* \*

Negarle o restarle legitimidad al gobierno, o equiparar los problemas de legitimidad del Estado con los de los grupos armados ilegales – como lo sugiere el ensayo de García Peña es desacertado, y no le hace justicia ni al electorado, ni a las instituciones democráticas colombianas, ni al pensamiento democrático liberal.<sup>x</sup>

García-Peña no precisa con exactitud a cuál administración se refiere cuando dice que “ni el Gobierno ni las Farc pueden reclamar que representan al pueblo”, aunque el contexto de esta afirmación alude a uno de los encuentros entre el Presidente Pastrana y el jefe de las Farc durante el proceso de paz. Tendría que aclarar sobre qué teoría y criterios les está desconociendo a los Jefes de Estado colombianos sus credenciales representativas, adquiridas en los procesos electorales. La comparación tampoco sería válida si se tratase de la administración Samper, a pesar de las denuncias sobre la elección de 1994. Muchísimo menos si se refiere a la actual, frente a la contundente victoria electoral en primera vuelta del Presidente Uribe y a sus extraordinariamente altos y sostenidos índices de apoyo popular.

Claro que es muy difícil, casi imposible, que en una democracia todos los actos de los gobiernos cuenten con el respaldo de la totalidad de la nación – una noción utópica de la representación ajena a las doctrinas y prácticas modernas. García-Peña apela a esa falsa y errada comparación de supuestos déficits de representación – que cobijarían por igual tanto al Estado como a los grupos armados

ilegales -, para defender el protagonismo dominante de la sociedad civil en ese “tercer” modelo de negociación que propone. ¡Y para sugerirnos que el pueblo estaría más fielmente representado en el Consejo Nacional de Paz!

Ninguno de los elementos de ese supuesto “tercer” modelo me parece novedoso. Casi todos estuvieron presentes en la fallida estrategia de paz de la administración Samper, y formaron parte central del discurso dominante bajo el proceso de paz de la administración Pastrana. Que ellos no se hubiesen implementado en debida forma es otra cosa. Pero ése que García-Peña identifica como el “nuevo modelo para la resolución del conflicto” constituye, en su conjunto, el modelo de negociación que el país había ya rechazado cuando el Presidente Pastrana tomó la decisión de dar por terminado el proceso de paz el 20 de febrero del 2002, y cuyo rechazo se vio confirmado con la elección del Presidente Alvaro Uribe Vélez meses más tarde.

\* \* \* \* \*

Ni Sabine Kurtenbach ni Daniel García-Peña, en los ensayos aquí discutidos, se molestan en examinar si el Plan de Defensa y Seguridad Democrática de la administración Uribe podría ser conducente al fin del conflicto, y por ende, a la paz en Colombia. García-Peña hace una breve referencia al “interludio de Uribe”, como si estuviésemos aquí sólo ante un paréntesis, una pausa, “en la búsqueda de la resolución pacífica de su guerra interna” – y no una estrategia precisamente para lograr esa paz que todos anhelamos-. Como si el dilema fuese uno muy simple entre guerra y negociación.

Ese es un falso dilema.<sup>xi</sup> Que además parecería asumir que toda negociación, por el sólo hecho de ser negociación, tendría que conducir al fin del conflicto. Los defensores del modelo “amplio”, y de la política del diálogo bajo cualquier circunstancia, no parecen considerar debidamente la “hipótesis fundamental” planteada por Jorge Orlando Melo, al cuestionar el modelo anterior: habría que preguntarse “si la forma concreta que adoptan las negociaciones de paz en un momento dado es fuente de mayor violencia”.<sup>xii</sup> En otras palabras: ¿Cuál ha sido el impacto de los modelos “amplios” de negociación con la guerrilla en los niveles de violencia en Colombia? ¿Y ha servido tal modelo para amainar o para intensificar el conflicto? Estos interrogantes no pueden pasarse por encima, ni ignorarse, así su respuesta vaya a ser siempre compleja.

Cualquier propuesta de modelos negociadores hacia el futuro no sólo tendría que ser más crítica del modelo “amplio” que se impuso en el país desde 1982, y más apreciativa de los éxitos del supuestamente modelo “limitado”, sino debería también evaluar el resultado de la política de seguridad democrática de la actual administración, en sus propósitos de combatir la violencia y doblegar la voluntad guerrera de los grupos armados ilegales. Kurtenbach apenas reconoce que se ha producido “un leve retroceso de la violencia en el año 2003”. Los índices de violencia, nadie lo niega, siguen siendo altísimos. Pero subvalorar lo logrado como “leve” – 20 por ciento en la caída de homicidios y 39 por ciento en la de secuestros, para mencionar sólo algunas cifras -, no me parece un buen punto de partida para proyectar políticas alternativas de paz. Mucho menos debería subvalorarse lo logrado frente a los grupos armados ilegales.

De acuerdo con Eduardo Pizarro Leongómez, las Farc vienen sufriendo una “derrota estratégica” desde 1998, pero sobre todo después de las políticas

implementadas bajo la actual administración. Por ello nos encontraríamos en un “punto de inflexión del conflicto armado interno”, es decir, “un momento histórico que permite pensar que nos hallamos ad portas de la solución final”. Según Pizarro, “el proceso de fortalecimiento del Estado y sus Fuerzas Armadas tiene como horizonte estratégico la construcción de un escenario de paz. El gobierno actual no cree en la viabilidad de una solución puramente militar al conflicto interno y considera que en último término este tendrá una definitiva solución por la vía de la negociación política”.<sup>xiii</sup>

Nada de esto significa triunfalismo, ni que las negociaciones vayan a reiniciarse de la noche a la mañana. Pero análisis como el de Pizarro Leongómez nos invitan a concebir la paz en forma muy diferente a la que nos tienen acostumbrados quienes insisten en el dogma de los modelos “amplios” de negociación.

### **Referencias bibliográficas**

---

<sup>i</sup> Ver, por ejemplo, la columna de Sergio Fajardo en *El Colombiano*, enero 13 de 2002. Véase también el artículo de *Cambio*, enero 13 de 2002 y el escrito de Rafael Pardo en la misma edición de *Cambio*; la columna de Francisco Santos en *El Tiempo* y la de Moritz Akerman en *El Colombiano*, también el 13 de enero del 2002.

<sup>ii</sup> “In search of a new model for conflict resolution”, *Accord* (14), abril de 2004.

<sup>iii</sup> “El papel de los actores externos en la contención de la violencia en Colombia”, *Beitrag zur Lateinamerikaforschung* (15), Hamburgo, 2004.

<sup>iv</sup> Por ejemplo: Jorge Orlando Melo, “La paz: ¿Una realidad utópica?”, *Semana*, diciembre 13 de 1999; y Rafael Pardo, *De primera mano: Colombia, 1986-1994, entre conflictos y esperanzas* (Bogotá, 1996)

---

<sup>v</sup> Para un examen de estos procesos puede verse, Ricardo Peñaranda y Javier Guerrero, eds., *De las armas a la política* (Bogotá, 1999). Mi lectura de esos procesos reconoce más éxitos que los aceptados en general por los autores de los ensayos de este interesante libro.

<sup>vi</sup> Véase la sugerencia de Malcolm Deas en su libro *Intercambios violentos* (Bogotá, 1999), p. 38, nota 26.

<sup>vii</sup> *El Espectador*, abril 22 de 2001.

<sup>viii</sup> Véase Eduardo Posada Carbó, Malcolm Deas y Charles Powell, *La paz y sus principios* (Libros de Cambio: Alfaomega y Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, 2002).

<sup>ix</sup> *Una democracia asediada. Balanza y perspectivas del conflicto armado en Colombia* (Bogotá, 2004), p. 330.

<sup>x</sup> Para una discusión más detenida sobre el tema de la legitimidad del estado colombiano véase mi ensayo '*Ilegitimidad*' del Estado en Colombia. *Sobre los abusos de un concepto* (Libros de Cambio: Alfaguara y Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, 2003).

<sup>xi</sup> Véanse las observaciones de Joaquín Villalobos en su artículo, "¿Por qué las Farc están perdiendo la guerra?", en *Semana*, junio 6 de 2003.

<sup>xii</sup> "¿Los procesos de negociación: una estrategia contra la paz?", conferencia en Medellín, julio 30 de 2001.

<sup>xiii</sup> Pizarro Leongómez, *Una democracia asediada*, pp 307, 327, 329.