

LIBROS DE **Cambio**

## LIBROS DE *CAMBIO* PUBLICADOS

1. LAS INSTITUCIONES COLOMBIANAS EN EL SIGLO XX  
*Salomón Kalmanovitz*
2. REFORMAS INSTITUCIONALES EN COLOMBIA  
*Alberto Alesina*
3. UN FUTURO ECONÓMICO PARA COLOMBIA  
*José Antonio Ocampo*
4. FALLOS Y FALLAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL  
*Sergio Clavijo*
5. LA VIOLENCIA EN COLOMBIA  
*Armando Montenegro, Carlos Esteban Posada*
6. ¿CÓMO NEGOCIAN LOS COLOMBIANOS?  
*Enrique Ogliastri*
7. EL CAFÉ EN LA ENCRUCIJADA  
*Diego Pizano*
8. EL DESEMPLEO: ¿QUÉ HACER?  
*Eduardo Lora*
9. ECONOMÍA: ENTRE LA CIENCIA Y EL PODER  
*Sergio Clavijo*
10. EVALUAR PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN  
*Secretaría de Educación-Alcaldía Mayor de Bogotá*
11. ¿GUERRA CIVIL? EL LENGUAJE DEL CONFLICTO  
EN COLOMBIA  
*Eduardo Posada Carbo*
12. REPENSAR A COLOMBIA  
*Talleres del Milenio*
13. LA JUVENTUD Y LAS DROGAS  
*Augusto Pérez, Orlando Scoppetta y Paula Peña*

LA PAZ  
Y SUS PRINCIPIOS

EDUARDO POSADA CARBÓ  
MALCOLM DEAS  
CHARLES POWELL



 **Alfaomega Colombiana S.A.**  
México, Argentina, Colombia, Chile, Venezuela

Calle 106A No. 22-56  
Bogotá D.C. - Colombia  
E-mail: [sciente@alfaomega.com.co](mailto:sciente@alfaomega.com.co)  
Página Web <http://www.alfaomega.com.co>

Diseño de cubierta: Juan Carlos Durán

Primera edición: mayo de 2002

© Eduardo Posada Carbó, Malcolm Deas y Charles Powell  
© Alfaomega Colombiana S. A.

ISBN: 958-682-192-7 (colección)

ISBN: 958-682-398-9 (volumen)

Edición y diagramación electrónica: Alfaomega Colombiana S. A.

Impresión y encuadernación: Quebecor World Bogotá

Impreso y hecho en Colombia  
Printed and made in Colombia

## CONTENIDO

PRÓLOGO	vii
INTRODUCCIÓN	viii
¿LA PAZ COMO POLÍTICA DE ESTADO?	1
LAS EXPERIENCIAS DE ESPAÑA E IRLANDA DEL NORTE	9
PRINCIPIOS DE LA PAZ	17
EL CONTENIDO DE LAS NEGOCIACIONES	24
RESUMEN Y CONCLUSIONES	39
ANEXO. LA COMPETENCIA PARTIDISTA Y EL RETO DEL TERRORISMO: ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE EL CASO ESPAÑOL	
<i>Charles Powell</i>	43

## PRÓLOGO

La Fundación Ideas para la Paz (FIP) surge a finales de 1999 como resultado de la preocupación de un grupo de empresarios por la grave situación del país, la poca conciencia y el escaso conocimiento e información que la sociedad colombiana tenía sobre los procesos de diálogo y negociación.

Durante sus primeros dos años de existencia, y como una tarea prioritaria, la FIP ha promovido la elaboración de artículos y documentos que contribuyen a la comprensión del conflicto colombiano y de los procesos de diálogo y negociación.

Conscientes de la importancia de efectuar una difusión adecuada y efectiva de esos materiales para asegurar que lleguen al mayor número de lectores, la FIP quiere unirse al esfuerzo editorial que la revista *Cambio* y la editorial Alfaomega Colombiana, S.A. vienen realizando con la publicación de su serie “Libros de *Cambio*”.

Como tercer producto de este trabajo en equipo, se publica el ensayo del historiador Eduardo Posada Carbó *La paz y sus principios*.

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

“El libro de la paz sigue abierto”, expresó el presidente Andrés Pastrana en su alocución a los colombianos el 20 de febrero, tras anunciar el fin de las negociaciones iniciadas oficialmente con las FARC unos tres años atrás, el 7 de enero de 1999.<sup>2</sup>

A pocos meses de concluir su mandato, es muy poco probable que Pastrana reinicie conversaciones con dicho grupo guerrillero. Sin embargo, diversos sectores de opinión, dentro y fuera del país, han expresado que, a pesar de la ruptura reciente, el conflicto interno armado sólo podrá

---

<sup>1</sup> En su versión original este ensayo se escribió especialmente para la Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, Colombia, en julio de 2001, con el título: “Principios y contenidos de las negociaciones de paz en Colombia. Algunas consideraciones frente a la campaña presidencial, 2001-2002”. A fin de actualizarlo, hemos revisado ligeramente el texto que aquí se publica, sin modificar sustancialmente el cuerpo central de la narración ni sus argumentos. Rodrigo Pardo, Hernando Yepes Arcila y Luis Jorge Garay hicieron, a pedido de la Fundación, valiosos comentarios por escrito que agradecemos. Agradecemos también a la Fundación Ideas para la Paz el haber autorizado y apoyado esta publicación.

<sup>2</sup> “Texto de la alocución del presidente Andrés Pastrana”, *El Tiempo.com*, febrero 21 de 2002. El canciller Guillermo Fernández de Soto se expresó en esos días con términos similares en su visita a Madrid; *El País*, febrero 22 de

solucionarse por medio de una salida política.<sup>3</sup> Tarde o temprano estaríamos frente a otro proceso de paz con las FARC. Ante esta eventualidad –y ante la continuación de los diálogos con el ELN–, como lo sugirió Roberto Pombo, “hay que pensar desde ya en cuál será el modelo futuro de negociación”.<sup>4</sup>

El “modelo negociador”: la expresión se volvió de uso corriente. Con ella se quiere señalar tanto el objetivo central de las negociaciones, como las condiciones en las cuales se desenvuelven. Durante el proceso que mantuvo la administración Pastrana con las FARC, los diálogos estuvieron dirigidos hacia la reestructuración de la sociedad colombiana –la resolución de las “causas objetivas” de la violencia–, y se desarrollaron en condiciones generosas para la guerrilla, sin cese del fuego, y en una extensísima “zona de distensión” bajo el control de las FARC.

La crisis de este “modelo negociador” se había anticipado mucho antes de su ruptura definitiva. En sus agónicos momentos del mes de enero de 2002, un nuevo consenso parecía haber tomado forma entre la opinión pública: era necesario hacer profundas rectificaciones a un proceso de paz que entonces alcanzó a darse ya por muerto. “Como iba, por fortuna se acabó”, escribió Sergio Fajardo el 13

---

<sup>3</sup> “Aun en contravía del momento, hay que insistir en las bondades de una solución negociada”, expresó el editorial de *El Tiempo*, “Claridad ante lo que se viene”, febrero 22 de 2002. Horas después se anunciaba que las FARC estarían “dispuestas a negociar con próximo gobierno”; y que los candidatos presidenciales “sí negociarían con las FARC”, aunque en otras condiciones; [www.caracol.com](http://www.caracol.com), febrero 23 de 2002. La noticia de Caracol recogía declaraciones de Horacio Serpa, Luis E. Garzón, Noemí Sanín y Juan Camilo Restrepo. “Nuestro gobierno no será de guerra, ni cerrará las puertas a la paz”, ha expresado por su parte Álvaro Uribe; véase *El País*, Madrid, abril 1 de 2002. Al revisar este ensayo, se publicaba una declaración conjunta de los ministros de relaciones exteriores para América Latina de Gran Bretaña y Alemania en la que se insistía en la negociación: “Europeos piden salida negociada en Colombia”, *El Tiempo*, marzo 30 de 2002.

de enero, mientras *El Colombiano* expresaba ese mismo día: “un nuevo proceso, de darse, no puede consistir en la reedición del anterior, sino que debe partir de un replanteamiento de fondo”.<sup>5</sup>

A pesar de la anticipada crisis de enero, y en medio de un debate que dejó entrever una enorme confusión y desencanto con la dirección de las negociaciones, diversos sectores de opinión insistieron en la necesidad de que se adoptara una estrategia de paz de largo plazo —una demanda persistente de los últimos años. “Colombia necesita una paz con principios y no un enfrentamiento fratricida y degradado”, se decía en un documento firmado por un grupo de intelectuales y periodistas, en el que se les pedía a los candidatos presidenciales que llegasen a “un acuerdo para fijar los parámetros básicos sobre los cuales se pueda construir una futura política de Estado en esta materia, a la cual éstos se deberían comprometer a respaldar cualquiera que sea el resultado electoral a la Presidencia”.<sup>6</sup>

Si lo que fracasó, como lo alcanzó a sugerir también Carlos Eduardo Jaramillo, fue “un modelo de negociación y no la alternativa de la paz negociada para Colombia”,<sup>7</sup> ¿de qué manera podrían redefinirse entonces los términos de un nuevo proceso de paz? ¿Puede concebir-

---

<sup>5</sup> Sergio Fajardo, “Una nueva oportunidad”, y editorial “¿Un frenazo o un salto al vacío?”, *El Colombiano*, enero 13 de 2002. Similares observaciones en esos días sobre la necesidad de revisar sustancialmente las condiciones de las negociaciones se hicieron por los candidatos presidenciales y los principales medios de prensa nacional. Véanse, por ejemplo, “Los candidatos frente a la ruptura”, *El Tiempo*, enero 14 de 2002; editorial del mismo día en *El Tiempo*, “A cerrar filas”; “Los secretos de la ruptura”, *Cambio*, enero 13 de 2002.

<sup>6</sup> “Intelectuales solicitan misión especial de ONU”, *El Tiempo*, enero 12 de 2002.

<sup>7</sup> Carlos Eduardo Jaramillo, “El último suspiro del Caguán”, *Cambio*, enero

se una política de paz duradera, esa “política de paz de Estado” que tanto se reclama? ¿Qué se entiende por “política de paz de Estado”? ¿Implicaría acaso sustraer el tema de la paz de los debates electorales? Y si esto es así, ¿qué significado tendría dicha política para la democracia?

Cualquier “replanteamiento de fondo” de las políticas hacia la búsqueda de una solución negociada del conflicto armado, tendría que comenzar con básicas reconsideraciones conceptuales, hasta sobre la misma noción de “paz” que prevalece en el país. Y tendría que comenzar también por apreciar una variable en toda negociación entre el Estado y las guerrillas, cuyo significado se ignora con frecuencia: las limitaciones que el sistema democrático existente impone a los gobiernos, limitaciones por supuesto ausentes en los grupos subversivos. La limitación por excelencia de la democracia, esencial en su definición, es el ciclo electoral. Los gobiernos democráticos tampoco pueden desconocer impunemente a la opinión pública, en definitiva la base del electorado que les da sustento. El clima de opinión —es decir, ese conjunto de ideas dominante en el conglomerado social en momentos específicos—, ha sido determinante en el curso que han tomado los procesos de paz en Colombia, y determinante en dimensiones tal vez insospechadas.

El propósito de este ensayo es identificar los principios que, desde una perspectiva democrática, deberían servir de marco a las negociaciones en el futuro con los grupos subversivos, así como los contenidos de dichas negociaciones. En la primera sección se examina el concepto de “la paz como política de Estado”, y se sugiere que ni es posible, ni deseable, evitar el debate sobre la paz durante las elecciones en una democracia. Para apreciar mejor los dilemas de toda democracia enfrentada a

grupos armados ilegales en tiempos de elecciones, se discuten seguidamente las experiencias de España y Gran Bretaña. En la tercera sección se exploran los principios fundamentales que deberían sustentar las negociaciones, teniendo en cuenta los avances que tuvieron lugar durante el proceso de la administración Pastrana. En la cuarta sección se intentará dar alguna claridad sobre la definición prevaleciente de la paz: tal definición ha condicionado la agenda negociadora y sus prioridades, y ha contribuido a frustrar las mismas expectativas de paz en Colombia.

## ¿LA PAZ COMO POLÍTICA DE ESTADO?

En su último discurso ante el Congreso, en julio de 1998, el entonces presidente Ernesto Samper Pizano observó que la paz podía “requerir la desvelada labor de varios gobiernos” y, por ello, recomendaba “asumirla como una política de Estado y no como de un solo cuatrienio”.<sup>8</sup> No fue quizá la primera vez en que dicha propuesta se hacía pública. Durante los siguientes cuatro años, sin embargo, la demanda de adoptar la paz como una “política de Estado” fue cada vez más persistente, en medios nacionales y extranjeros.<sup>9</sup>

La administración Pastrana hizo siempre expresa su intención de construir un proceso de paz de alcances duraderos. En noviembre de 2000, el Gobierno y representantes de fuerzas políticas en la oposición suscribieron un acuerdo para la conformación de un “Frente Común por la Paz y contra la Violencia”, en el que manifestaron estar dispuestos a participar en la búsqueda de la salida negociada del conflicto armado, “a fin de que la política de paz no sea sólo la de un gobierno, sino una auténtica política de Estado, autónoma y nacional, donde estén representadas todas las fuerzas políticas y la sociedad civil”.<sup>10</sup> Posteriormente, agentes del Gobierno han señalado, como lo hizo el alto comisionado Camilo Gómez, que,

---

<sup>8</sup> “La paz: una política de Estado, no de un solo cuatrienio”, discurso del presidente Ernesto Samper al inaugurar las sesiones ordinarias del Congreso, *El Tiempo.com*, julio 22 de 1998.

<sup>9</sup> Véase Eduardo Posada Carbó, “La paz como política de Estado”, [www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org).

<sup>10</sup> “Texto del acuerdo nacional conformación Frente Común por la Paz”, Ancol, Bogotá, noviembre 2 de 2000.

en efecto, existía “una política de Estado” compartida en el Frente Común.<sup>11</sup>

La idea no fue exclusiva del discurso de los gobiernos o de los dirigentes políticos. Fue abrazada por amplios sectores de opinión. “La paz” –señaló un editorial de *El Espectador*– “supone también una política de Estado. No es simplemente labor de un líder, ni siquiera de un solo gobierno”.<sup>12</sup> Demandas similares surgieron de representantes de la comunidad internacional. La declaración de la presidencia de la Unión Europea (UE), del 7 de diciembre de 2001 –en la que se decía que a la UE le gustaría que los candidatos presidenciales hicieran de la paz negociada una “política de Estado”–, fue apenas una de muchas manifestaciones europeas en ese sentido.<sup>13</sup>

¿Qué significa entonces, en términos concretos, el adoptar la paz como una “política de Estado”, tal como se demandó tan insistentemente en los últimos años? De las

---

<sup>11</sup> “Constituyente es el punto de partida”, *El Espectador*, julio 7 de 2001. “La paz se ha convertido en una política de Estado”, expresó el alto comisionado en su discurso en Bruselas el 30 de abril de 2001. *Speech by Colombian High Commissioner for Peace*, en [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>12</sup> “La paz como política de Estado”, *El Espectador*, noviembre 11 de 2000. En medio de la crisis de enero, un editorial de *El Colombiano* expresaba: “va a resultar esencial la aportación de los candidatos presidenciales que, como lo hemos expresado en comentarios anteriores, pueden contribuir desde un frente unido a elaborar una política de paz de Estado”, en “Un viraje para dar un paso hacia adelante”, *El Colombiano*, enero 22 de 2002.

<sup>13</sup> *Declaration by the Presidency, on behalf of the European Union, on the peace process in Colombia*, Bruselas, diciembre 7 de 2001. Para otras manifestaciones similares, véanse: *Declaration by the Presidency, on behalf of the European Union on the peace process in Colombia*, enero 19 de 2001; EU, *Colombia: peace process – council conclusions*, marzo 4 de 2001, en [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int); “Rueda de prensa ofrecida por Christopher Patten, Comisión Europea, Bogotá, Ancol, marzo 27 de 2001; “Declaración de la señora Gun-Britt Anderson en nombre de la Unión Europea”, Bruselas, abril 30 de 2001. Para una crítica a este reclamo europeo que parecería desconocer la persistencia del Estado en negociar, véanse las declaraciones de Fernando Cepeda Ulloa en el seminario organizado en París en marzo de 2002; “Sin entender”, *Cambio*, marzo 31 de 2002.

anteriores citas pueden identificarse algunos de los elementos que la caracterizarían: que supere los cuatrienios gubernamentales y que se comparta por amplias fuerzas sociales y políticas. El ex presidente Alfonso López Michelsen la definió, en contraste con una “política de coyuntura”, como “un acuerdo para sustraer este tema (la paz) de la lucha electoral y adoptar una política común a los partidos del orden democrático”.<sup>14</sup> Examinemos, pues, estos dos componentes que serían fundamentales.

Sustraer la paz de las elecciones: ésta ha sido una propuesta casi constante entre importantes instituciones como la Iglesia. En palabras de monseñor Alberto Giraldo, presidente del Episcopado, “si la paz se vuelve una bandera política, hasta ahí llegó; si es tema electoral, fracasa”.<sup>15</sup> A primera vista, la retórica parecería atractiva. No obstante, mirada con algún detenimiento, por lo menos surgen dudas. Como lo anotó el ex ministro Rudolf Hommes, “el futuro de Colombia se define alrededor de cómo vamos a lograr pacificar el país. Entonces, si los candidatos no hablan de este tema, ¿de qué hablan?”.<sup>16</sup>

Surgen interrogantes aún más complejos, que enfrentan a la sociedad colombiana con los dilemas que se desprenden de la misma naturaleza de su sistema político –dilemas de dimensiones que no han sido tal vez sufi-

---

<sup>14</sup> Alfonso López Michelsen, “El rostro de la guerra”, *El Tiempo*, febrero 17 de 2002. Según el ex ministro Rodrigo Pardo, la construcción de una “posición de Estado” frente al proceso de paz significa que sea “sostenible en el largo plazo y blindada contra las posiciones que adoptan los candidatos en sus estrategias de mercadeo electoral”, Pardo, “En directo desde los Pozos”, *El Tiempo*, febrero 17 de 2002. El comisionado europeo Chris Patten, al reclamar una “política de paz de Estado” en Colombia, la definió en términos parecidos: “a priority which should last beyond election campaign and be embraced by all the leading candidates”; Patten, “Colombia: an international commitment to peace”. Bruselas, abril 30 de 2001, en [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>15</sup> “Iglesia pide que la paz no sea bandera política”, *El Espectador*, marzo 10 de 2001.

<sup>16</sup> “La paz en tiempos de campaña política”, *El Espectador*, marzo 10 de 2001.

cientemente apreciadas. Al sustraer la preocupación prioritaria de la nación de los cuatrienios electorales, se estaría, en efecto, minando el elemento por excelencia definitorio de la democracia: su condición de ser “gobierno *pro tempore*”, según la descripción de Juan Linz. No estamos frente a una exigencia ligera. Desde esta perspectiva, como lo sugieren Andreas Schedler y Javier Santiso, la democracia se contrapone al autoritarismo —el sistema del “futuro sin límites”—, y a la democracia directa —el sistema del “presente sin límites”. En contraste, la democracia representativa está determinada por “elecciones regulares que confieren a las élites gobernantes una legitimidad sólo provisional, nunca indefinida”.<sup>17</sup>

Hay que subrayar el significado de este elemento temporal: a la democracia la definen sus ciclos electorales. Es durante las elecciones cuando quienes gobiernan o aspiran a gobernar someten sus programas y propuestas al juicio de los gobernados. ¿Cómo sustraer entonces de una campaña electoral la discusión sobre lo que es hoy en Colombia el problema prioritario (conquistar la paz), sin afectar la naturaleza misma del régimen democrático? Se estaría planteando, además, un problema práctico de enorme magnitud. Por cuánto tiempo se sustraería el tema de la paz de las elecciones: ¿por uno, dos, tres cuatrienios? Y, como bien lo observó Fernando Cepeda Ulloa, “la verdad es que la política de paz se inició en la administración Turbay. Ya llevamos veintiún años de conversaciones, con altibajos y con silencios, algunos más prolongados que otros”. La paz convertida en “rutina” para gobiernos y guerrilla, según lo ha descrito Marco

---

<sup>17</sup> Véanse ensayos de Linz, Schedler y Santiso en “Democracy and time: an invitation”, *International Political Science Review* (1988), 19:1, pp. 7-14, 19 y 32

Palacios,<sup>18</sup> y a quien Cepeda Ulloa hace eco antes de sugerir concluyentemente: “eso no debe y no puede ser una política de Estado”.<sup>19</sup>

El problema adquiere mayor gravedad si a esa temporalidad ilimitada se suma el segundo componente de la definición sugerida: el amplio consenso social y político que supondría una “política de Estado”. Y se agrava porque la paz que se les propuso a los colombianos en los últimos años no se confina a buscar el fin del conflicto armado sino a solucionar casi todos los problemas de la sociedad. Esta paz “maximalista” exigiría altísimos niveles de homogeneidad, imposibles de concebir en una sociedad pluralista, y que aspira a mayores grados de respeto por el pluralismo. La agenda común acordada entre las FARC y el Gobierno fue tan amplia que, de adoptarse como “política de Estado”, dejaría sin temas a cualquier debate electoral.<sup>20</sup> Sobre la base del concepto de paz que ha dominado en el país, se estaría exigiendo un consenso que, a la postre, sería impracticable y antidemocrático.

Tampoco sería deseable sustraer el tema de la paz de las contiendas electorales. Tal decisión podría afectar se-

---

<sup>18</sup> Véanse sus ensayos “Agenda para la democracia y negociación con las guerrillas”, en Francisco Leal Buitrago, ed., *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz* (Bogotá, 1999), pp. 90 y ss., y “Una revisión histórica de los procesos de paz en Colombia: ¿el proceso o la paz?”, en Fernando Cepeda Ulloa, ed., *Haciendo paz. Reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia* (Bogotá, 2001), pp. 41 y ss.

<sup>19</sup> Fernando Cepeda Ulloa, “¿Sólo continuidad?”, *El Tiempo*, diciembre 4 de 2001.

<sup>20</sup> “La mayoría de los temas de reforma, como son, por ejemplo, los que figuran en los diez puntos de la Plataforma de las FARC, afectan de tal forma el presente y el futuro de los colombianos que no se comprende cómo una élite guerrillera de un lado de la mesa y una élite gubernamental del otro, decidan sobre esas cuestiones”; Palacios, “Agenda para la democracia y negociación con las guerrillas”, en Leal Buitrago, ed., *Los laberintos de la guerra*, p. 64. La “agenda común” está publicada en Presidencia de la República, *Hechos de paz* (Bogotá, 1999), vols. V-VI, pp. 543-548.

riamente las ya precarias condiciones en las cuales se desenvuelve el debate de opinión en Colombia. Es importante advertir que algunas de las medidas que adoptó la administración Pastrana respecto del proceso de paz –objeto hoy de duros cuestionamientos–, se tomaron en su momento sin mayores respuestas críticas por parte de significativos sectores de la opinión pública. Según lo observara Daniel Pécaut, “fijar una zona de despeje sin establecer algunas condiciones que garantizaran el estado social de derecho era una apuesta muy alta”; a lo que Pécaut añadió: “Pero aquí no se equivocó solamente el Gobierno. Pocas voces, incluida la de los medios, dijeron ‘cuidado’”.<sup>21</sup>

Como se intentará mostrar más adelante, parecería que los procesos de paz marchan a la zaga de un clima de opinión muy particular y confuso, en el que, sin embargo, se van formando ciertos consensos que anticipan, y hasta condicionan, tomas de decisiones en las altas esferas del Estado. Lo que se requeriría entonces, es abrir y fortalecer más los espacios de debate público y no cerrarlos –como sucedería en el caso de sustraer el tema de la paz de las campañas electorales. Sería, hay que insistir, lo democrático.

En la búsqueda de una salida política al conflicto armado, el gran reto que tiene frente a sí la democracia colombiana es, precisamente, llevar adelante una negociación con grupos armados ilegales sin socavar los prin-

---

<sup>21</sup> “El despeje fue una apuesta demasiado alta”, entrevista con *El Espectador*, abril 6 de 2000. Otros componentes de dicho proceso de paz, también hoy seriamente cuestionados –como el de negociar bajo el fuego–, recibieron el apoyo explícito de algunos medios. Véase, por ejemplo, el editorial de *El Colombiano*, enero 21 de 1999, donde se expresó que dicha decisión era un “signo de madurez”: “... este compromiso de hablar en medio del conflicto es bueno porque impide que los enemigos agazapados de la paz actúen y logren que se suspendan los diálogos”.

cipios que la definen. Este reto se vuelve más evidente cuando se contrasta esa variable temporal que define al sistema democrático –el ciclo electoral– con la ilimitada concepción del tiempo que tienen las organizaciones armadas ilegales. Según Alfredo Rangel, las FARC poseen una percepción del tiempo “rural” –el “tiempo” para ellas es un recurso “abundante y de amplia disposición”. A su turno, en el ELN, “el tiempo es percibido en términos casi bíblicos”, reflejo de una visión supuestamente religiosa de su papel redentor en la sociedad colombiana.<sup>22</sup> Tales diferencias en la concepción del tiempo, sin embargo, no tienen simplemente consecuencias estratégicas. Corresponden, como ya se ha sugerido, a nociones contrapuestas sobre el manejo del poder. La concepción del tiempo de los grupos armados ilegales corresponde a la de los regímenes autoritarios, sin las limitaciones temporales que tienen los gobiernos democráticos. Como lo observan Schedler y Santiso, “mientras que los regímenes autoritarios pueden maximizar el ser evasivos, proponiéndose metas y no plazos, los actores democráticos tienen que preocuparse sobre el futuro de la sociedad (y el suyo propio) dentro de los límites anti-utópicos de las elecciones regulares”.<sup>23</sup>

Tras la ruptura de las negociaciones con las FARC, no han cesado las demandas: “en la búsqueda de la paz”, escribió el senador Germán Vargas Lleras, “el país debe contar con una política de Estado por oposición a un programa de Gobierno”.<sup>24</sup> Ante su persistencia, se hace urgente entonces, tener mayor claridad sobre qué se entiende por

---

<sup>22</sup> Alfredo Rangel, “El arma del tiempo en el proceso de paz”, *El Tiempo*, mayo 28 de 2002.

<sup>23</sup> Schedler y Santiso, “Democracy and time: an invitation”, p. 7.

<sup>24</sup> Germán Vargas Lleras, “Las tareas más urgentes”, *Cambio*, marzo 10 de 2002.

una “política de paz de Estado”, y apreciar cómo no se pueden manejar con ligereza definiciones vagas sobre un tema de tanto significado para el porvenir de la democracia colombiana. Con ello no se quiere sugerir que, frente al tema de la paz, las fuerzas democráticas colombianas rehúyan la posibilidad de llegar a unos acuerdos que permitan consolidar la posición del Estado –que se adopte, si quiere seguir llamándosele así, una “política de paz de Estado”, o en las palabras más apropiadas de *El Tiempo*, una “política de Estado frente al conflicto armado”.<sup>25</sup> Tales acuerdos, sin embargo, tendrían que reconocer explícitamente unos principios mínimos irrenunciables en democracia y, de cualquier forma, advertir las enormes dificultades inherentes en su eventual desarrollo, como lo sugieren las experiencias de otros países que examinaremos a continuación.

---

<sup>25</sup> “Sobre elenos y paras”, *El Tiempo*, septiembre 1 de 2001.

## LAS EXPERIENCIAS DE ESPAÑA E IRLANDA DEL NORTE

Los dilemas de la democracia al enfrentar grupos armados que le disputan la autoridad al Estado por medio de la violencia, pueden ilustrarse con el examen de otras experiencias distintas de la colombiana. En particular, un análisis de los acuerdos suscritos por los partidos españoles para abordar los problemas de ETA y la política británica sobre el proceso de paz en Irlanda del Norte podría ser aleccionador.

Como se observa en el anexo, “en España, los partidos políticos se vieron obligados a convivir con el fenómeno terrorista protagonizado por ETA desde el nacimiento mismo del sistema democrático alumbrado tras la muerte de Franco en 1975”.<sup>26</sup> Desde entonces, las diversas fuerzas democráticas intentaron, en varias oportunidades, llegar a ciertos consensos en torno a la lucha antiterrorista.

En la década de 1980, “los dos grandes partidos españoles compartieron un diagnóstico común del problema terrorista, y las políticas del PSOE (Partido Socialista Obrero Español) en relación con éste contaron con el apoyo explícito de AP (Alianza Popular)”.<sup>27</sup> “La expresión más acabada de este consenso multipartidista”, como se describe en el anexo, “fue el llamado Pacto de Madrid, firmado en noviembre de 1987 por todos los partidos con representación parlamentaria (incluido el PNV – el Partido Nacionalista Vasco) salvo HB, el brazo político de ETA, y que se replicó a nivel exclusivamente vasco me-

---

<sup>26</sup> Véase anexo, Charles Powell, “La competencia partidista y el reto del terrorismo: algunas observaciones sobre el caso español”, p. 43.

<sup>27</sup> *Idem.*

dante el Pacto de Ajuria Enea, suscrito en enero de 1988. El artículo más importante de dicho acuerdo afirmaba que ‘si se producen las condiciones necesarias para un final dialogado de la violencia, fundamentadas en una clara voluntad de poner fin a la misma y en actitudes inequívocas que puedan conducir a esa convicción, apoyamos procesos de diálogo entre los poderes competentes del Estado y de quienes decidan abandonar la violencia, respetando en todo momento el principio democrático irrenunciable de que las cuestiones políticas deben resolverse únicamente a través de representantes legítimos de la voluntad popular’.<sup>28</sup>

Importa retener los elementos centrales que fundamentaron tales acuerdos: (1) apoyo a procesos de diálogo que tuviesen como objetivo darle fin a la violencia; (2) dichos diálogos estarían condicionados por expresiones de voluntad “inequívocas” sobre el abandono del uso de la violencia; (3) los diálogos no versarían sobre “cuestiones políticas” –tal discusión se consideró como prerrogativa de “los representantes legítimos de la voluntad popular”. En otras palabras, se trataba de un acuerdo entre las fuerzas democráticas para buscar “un final dialogado de la violencia”, sin discutir temas sustantivos. Estos acuerdos sustraían “de la arena política el debate sobre la política antiterrorista del gobierno del PSOE”.

Los pactos de Madrid y Ajuria Enea tuvieron, sin embargo, “una vida efímera”. Varias razones, de acuerdo con el anexo, explican su abandono. Entre ellas valdría destacar: primera, la radicalización del discurso nacionalista vasco que incluyó “entre sus objetivos políticos el reconocimiento del derecho a la autodeterminación”; y, se-

---

<sup>28</sup> *Idem.* Para una discusión más detallada, véase, Charles Powell, *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España* (Barcelona, 2001), pp. 492 y ss.

gunda, las diferencias sobre las políticas antiterroristas entre el gobierno del PSOE y el nuevo líder de la oposición, José María Aznar, que se hicieron abiertas durante las elecciones generales de 1993. En la medida en que los nacionalistas vascos parecían ampliar la agenda para incluir temas constitucionales se imposibilitaba con ellos la permanencia de los acuerdos. Adicionalmente, los líderes de los partidos nacionales, Aznar y González, comenzaron a exponer diagnósticos distintos “de la realidad política y social del País Vasco” y, por ende, adoptaron diversas políticas frente al terrorismo.

En las elecciones generales de 1993, cuando para entonces “el Pacto de Madrid había dejado de estar en vigor”, una “postura de mayor intransigencia en relación con el fenómeno terrorista resultó rentable en términos electorales” para Aznar.<sup>29</sup> Tras dichas elecciones, “las políticas antiterroristas de los gobiernos del PSOE pasaron a ocupar un lugar central en el debate político español”. Durante las elecciones generales de 1996 y de 2000, la situación del País Vasco y las políticas hacia el terrorismo fueron objeto “de un vivísimo debate político y mediático” entre los partidos.<sup>30</sup> Mientras tanto, la posición nacionalista radicalizada del PNV le distanció del PSOE y del PP, e inició por su cuenta un acercamiento con la ETA que dio lugar a una tregua que sobrevivió hasta fines de 1999, cuando ETA reanudó la “lucha armada”.

Ante la nueva ofensiva de la ETA y las elecciones autonómicas vascas de mayo de 2001, el PP y el PSOE firmaron otro nuevo pacto antiterrorista, firmado en Madrid el 8 de diciembre de 2000 que, “a diferencia de los

---

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> *Idem.*

acuerdos de Madrid y Ajuria Enea, suscitó el rechazo explícito del PNV”. Este acuerdo adopta el terrorismo como “un problema de Estado”, y reconoce que corresponde al Gobierno de España “dirigir la lucha antiterrorista, pero combatir el terrorismo es una tarea que corresponde a todos los partidos políticos democráticos”. En dicho acuerdo, el PP y el PSOE manifiestan su “voluntad de eliminar del ámbito de la legítima confrontación política o electoral entre nuestros dos partidos las políticas para acabar con el terrorismo”. El acuerdo “por las libertades y contra el terrorismo”, como se le llamó, no excluyó la discusión del tema de la ETA ni del futuro del País Vasco “de las elecciones autonómicas, sino más bien todo lo contrario”. El triunfo del PNV durante las elecciones de mayo de 2001 condicionará quizá modificaciones y hasta abandono de tal acuerdo.<sup>31</sup>

Existe quizás en Colombia una falta de entendimiento sobre la naturaleza de las políticas del Gobierno español al terrorismo de ETA. De manera similar, valdría la pena examinar la “política estatal”<sup>32</sup> del Gobierno británico frente al conflicto en Irlanda del Norte. Un buen entendimiento sería también útil para poder apreciar el significado de cualquier política de paz de Estado y sus incidencias democráticas, sobre todo en las campañas electorales y en el comportamiento en ellas de los partidos y candidatos.

Lo que existe en el Reino Unido es un acuerdo entre los partidos *no-norte-irlandeses* en el parlamento de Westminster de no hacer política partidista sobre los asuntos de Irlanda del Norte. Así, los partidos Laborista (gobernante), Conservador (principal partido de oposición) y

---

<sup>31</sup> Véase anexo.

<sup>32</sup> Tal vez sea mejor hablar de una política de gobierno, entre los partidos. Habría de todas formas que dar más claridad –insistimos– sobre qué es una “política de Estado”.

Liberal-demócrata (de oposición) han acordado tener una política bipartidista (multipartidista exactamente) de apoyo al gobierno de turno (el acuerdo es de larga data –antecede muchos años al gobierno de Blair) en el manejo de los conflictivos asuntos de Irlanda del Norte.

Aunque ha habido algunas voces disidentes, de derecha y de izquierda, este acuerdo ha impedido cualquier intento de los grupos armados, o de los elementos más sectarios de Irlanda del Norte, de manipular para sus propios fines las divisiones partidistas en el resto del Reino Unido. La política frente a Irlanda del Norte en sus rasgos principales es, en consecuencia, el producto de acuerdo entre los partidos británicos. Esta política antes del *Good Friday Agreement* (abril 10 de 1998), que sigue vigente, incluyó años de mando directo de Westminster sobre Irlanda del Norte.<sup>33</sup>

Este acuerdo de ninguna manera ha impedido la discusión, y la lucha pacífica y aun violenta, sobre todos los aspectos del proceso de paz dentro de Irlanda del Norte. La paz y los arreglos del proceso son la médula de la política en dicha provincia, y cualquier intento de limitar el debate allá sería completamente infructuoso.

En la actualidad el *Good Friday Agreement* ha establecido un precario gobierno de poder compartido (*power sharing*) que incluye cuatro elementos principales:

- *Unionists*: el partido mayoritario protestante que apoya el *agreement* a regañadientes, con muchas reservas.
- *Democratic Unionists*: el partido protestante minoritario, que no apoya el *agreement*, aunque participa.

---

<sup>33</sup> El texto del acuerdo está publicado en Joseph Ruane y Jennifer Todd, eds., *After the Good Friday Agreement. Analysing political change in Northern Ireland* (Dublin, 1999), pp. 171-201. Véase en este libro el ensayo de los editores, introductorio del acuerdo, "The Belfast agreement: context, content, consequences", pp. 1-29.

- *SDLP*: el partido católico mayoritario que apoya el *agreement*.
- *Sinn Fein*: el partido católico minoritario, vinculado con el provisional IRA que apoya el *agreement*, pero se ha resistido en algunos momentos a cumplir ciertas de sus partes –por ejemplo, sobre el desarme, aunque aquí se han dado adelantos.

El debate sobre todos los elementos de la paz entre estos grupos es intenso. Las más recientes elecciones en Irlanda del Norte (para el parlamento de Westminster) han sido descritas como ‘un referendo sobre el *Good Friday Agreement*’. No hay ningún acuerdo sobre el alcance del debate: *No holds barred*. El Gobierno británico sabe muy bien que cualquier intento de su parte de limitar el debate o aun encauzarlo sería contraproducente.

Se debe anotar que los partidos británicos –Laborista, Conservador, Liberal-demócrata– no hacen proselitismo en Irlanda del Norte, ni reclutan miembros en esta provincia. Aunque hay unos nexos británicos con los partidos norirlandeses, por ejemplo entre los unionistas y los conservadores ingleses, son organizaciones efectivamente distintas.

El debate electoral en Irlanda del Norte abarca posiciones incompatibles y ciertos protagonistas emplean un lenguaje duro y desafiante –ha habido brotes menores de violencia. Pero los analistas no son del todo pesimistas sobre sus resultados. Puede ser que el impulso del *Good Friday Agreement* persista, y que la devolución, el regreso del poder de Westminster a Belfast, sobreviva.

Por supuesto, que la situación colombiana difiere significativamente de la española y de la de Irlanda del Norte. Sobre todo, el componente nacionalista en estas regiones introduce un elemento constitucional ausente en el caso colombiano. El curso del diálogo en Colombia –las cir-

cunstancias en las cuales se ha dialogado y el contenido del diálogo—, es además muy distinto de lo sucedido en las dos experiencias aquí examinadas. Sin embargo, parecería relevante, por lo menos, tenerlas en cuenta al reflexionar sobre las posibilidades de acordar consensos multipartidistas frente al proceso de paz colombiano.

Como los recuentos anteriores lo indican, los consensos inter-partidistas en España se han producido sólo de manera efímera y sobre aspectos muy puntuales: la búsqueda de un “final dialogado de la violencia” en 1987-88, y la franca oposición al terrorismo desde el 2000. En ningún caso se aceptó el abandono de la discusión entre los partidos democráticos sobre temas sustantivos. En los acuerdos de 1987-88 se consignó como “principio democrático irrevocable” que las “cuestiones políticas deben resolverse únicamente a través de los representantes legítimos de la voluntad popular”. En el pacto de 2000 se rechazó además la posibilidad de negociar con quienes practican la violencia, “moralmente aborrecible y radicalmente incompatible con el ejercicio de la acción política democrática. Quienes la practican... sólo merecen la condena y el desprecio de los partidos democráticos y del conjunto de la sociedad”.

Habría que advertir que dichos acuerdos españoles han sido más efectivos en condenar socialmente el terrorismo y el uso de la violencia; que no han sido fáciles de llevar a la práctica; y que, de cualquier manera, no han sido un impedimento para que se discutan las políticas antiterroristas, mucho menos el problema del País Vasco durante las elecciones.

Visto de lejos, tal vez parezca a observadores colombianos que una política ‘estatal’ del Gobierno británico ha impuesto límites sobre el debate democrático en Irlanda del Norte. Vista más de cerca, la verdad no es así. Efectivamente, el conflicto ha tenido por campo, con la

excepción de algunos actos violentos, a Irlanda del Norte, y es precisamente allí donde las políticas de paz están sujetas al debate más intenso.

Dado, pues, el significado sustancial de las elecciones para la democracia –como se mostró en el anterior capítulo–, y teniendo en cuenta las experiencias de otros países –como se ha visto aquí con los ejemplos de España y el Reino Unido–, y, sobre todo, las circunstancias en que se venía desarrollando el proceso de paz colombiano, no sería deseable, ni quizá posible, excluir el tema de la paz de las campañas electorales. Tampoco sería democrático. Hay que apreciar bien estos puntos, a fin de explorar entonces, la posibilidad de consensos políticos mínimos entre las fuerzas democráticas sobre las dos áreas centrales que este ensayo abordará en los siguientes capítulos: los principios y el contenido de las negociaciones.

## PRINCIPIOS DE LA PAZ

En el curso de las negociaciones con las organizaciones armadas ilegales en Colombia se nota una preocupante “desensibilización en el área de los principios”: “es tanto el afán de lograr la paz, que paulatinamente se aumenta la indiferencia sobre cómo y a cuál costo lograrla”. Esa desensibilización “ha invadido el área de los principios de la democracia”.<sup>34</sup> ¿Cuáles son, pues, estos principios? ¿Y qué importancia tienen en el proceso de paz?

Comencemos por este último punto. El significado de tener claridad sobre ciertos principios estriba en reconocer los límites de las negociaciones, sobre lo qué es y lo qué no es negociable. No es práctico además negociar sin principios. Ignorarlos es arriesgar el fin del proceso negociador, ya por su falta de resultados, ya por provocar resultados contraproducentes. Jorge Orlando Melo ha sugerido una “hipótesis fundamental”: “Hay que formularse... si la forma concreta que adoptan las negociaciones de paz en un momento dado es fuente de mayor violencia”.<sup>35</sup> Esta sugerencia nos remite precisamente a la validez y relevancia de los principios que deben sustentar todo proceso negociador.

Reconocer la existencia de unos principios que establecen límites a las negociaciones requiere de claridad de propósitos, manifiestos en un lenguaje claro. O, mejor aún, se necesita evitar una retórica que sólo sirva para acomodar objetivos ocultos. En particular, corresponde a los representantes del Estado valorar muy bien los

---

<sup>34</sup> Malcolm Deas, “La paz: entre los principios y la práctica”, en Leal Buitrago, ed., *Los laberintos de la guerra*, p. 175.

<sup>35</sup> Jorge Orlando Melo, “Los procesos de negociación: ¿una estrategia contra la paz?”, conferencia dictada en Medellín, julio 30 de 2001.

parámetros de las negociaciones de paz, sobre todo frente a las demandas de la contraparte –la guerrilla. Estas son, por lo general, vagas o expresadas en términos grandilocuentes que pueden denotar falta de sinceridad, “que los que se pronuncian no quieren negociar”.<sup>36</sup> Habría que advertir, además, que los principios que deben defender los representantes del Estado pueden estar o, en efecto, están en conflicto con los principios que defiende la subversión armada. En palabras de un líder de la guerrilla, “las FARC no pueden negociar sus principios, el primero de ellos ‘la toma del poder para establecer el gobierno que decidamos a través de una Asamblea Constituyente’”.<sup>37</sup>

Tanto el Gobierno como la oposición democrática han reconocido la existencia de unos principios fundamentales que, como lo expresara al alto comisionado de la paz, Camilo Gómez, “no se negocian”: “Los principios de la democracia, de las libertades individuales, como la propiedad privada no están en discusión”.<sup>38</sup> En el acto de lanzamiento de su libro en abril de 2001, el candidato liberal Horacio Serpa Uribe identificó algunos puntos sobre los cuales “la sociedad colombiana no negociará, ni transigirá”: la integridad territorial y la unidad nacional, la democracia, y los derechos de propiedad y la iniciativa privada, los que reafirmó como “principios intangibles” en su discurso posterior ante la Convención Bancaria en junio pasado.<sup>39</sup> De manera similar, la candidata Noemí Sanín también ex-

<sup>36</sup> Deas, “La paz: entre los principios y la práctica”, p. 180.

<sup>37</sup> “Las FARC con pesimismo sobre cese al fuego”, *El Nuevo Herald*, julio 6 de 2001.

<sup>38</sup> “El Gobierno no está entregando al país”, *El Tiempo*, julio 8 de 2001. En esta misma entrevista, el Alto Comisionado recalcó que el Gobierno ya había firmado documentos con la guerrilla “en los que se dice que la unidad territorial no está en juego... que la propiedad privada no está en juego, que los principios democráticos no están en juego”.

<sup>39</sup> “Discurso del doctor Horacio Serpa Uribe en el acto de lanzamiento del libro *Testimonio de solidaridad con la democracia*”, Bogotá, abril 3 de 2001; y

presó en la Convención Bancaria que “la negociación tiene que tener principios. La democracia no se negocia. La vida y la libertad tampoco son negociables. Ni el derecho a la propiedad privada y su función social. La integridad territorial tampoco es negociable...”.<sup>40</sup> A su turno, el ex ministro y senador Rafael Pardo Rueda ha observado que “un Estado puede negociar pero con un mínimo de principios”.<sup>41</sup>

Otros procesos de paz distintos de los colombianos se han adelantado sobre la base del reconocimiento de unos principios fundamentales. En particular, el proceso de paz de Irlanda del Norte, aunque sujeto a crisis recurrentes, ha logrado importantes avances, sobre todo desde el acuerdo del *Good Friday* de 1998, al que se llegó tras la aceptación de algunos principios básicos por quienes participaron en la mesa negociadora. Conocidos como los “principios de Mitchell” —el nombre del senador de los Estados Unidos que actuó como mediador y quien los propuso—, éstos se plantearon alrededor del respeto por la democracia y el rechazo a la violencia. El mismo senador Mitchell expuso los principios de la democracia y la no-violencia en estos términos:

Para llegar a un acuerdo político y eliminar las armas de la política irlandesa, debe existir un compromiso y adhesión a los principios de la democracia y la no-violencia. Los participantes en las negociaciones con todas las partes deben afirmar su compromiso con tales principios.

---

“Discurso de Horacio Serpa Uribe en la Convención Bancaria, Cartagena, junio de 2001.

<sup>40</sup> “Discurso de Noemí Sanín en la Convención Bancaria”, Cartagena, junio de 2001.

<sup>41</sup> Rafael Pardo Rueda, “La paz: volver a los principios”, *Lecturas Dominicales, El Tiempo*, enero 20 de 2002. Véase también el artículo de Eduardo Pizarro Leongómez, “Las limitaciones de una negociación de paz”, *El Espectador*, junio 20 de 1999.

Por lo tanto, recomendamos que las partes en tales negociaciones afirmen su absoluto y total compromiso:

- a. Con los medios democráticos y exclusivamente pacíficos para resolver las diferencias políticas.
- b. Con el desarme total de todas las organizaciones paramilitares.
- c. Con que tal desarme sea verificado a satisfacción de una comisión independiente.
- d. Con la renuncia propia, y la oposición a cualquier esfuerzo de terceros a usar la fuerza, o a amenazar con usar la fuerza, para influir el curso o el resultado de las negociaciones entre todas las partes.
- e. Con la aceptación de respetar los términos de cualquier acuerdo al que se llegue en las negociaciones, y de recurrir a métodos democráticos y exclusivamente pacíficos en los intentos de modificar cualquier aspecto de los resultados con los cuales se esté en desacuerdo.
- f. Con urgir para que se dé fin a los asesinatos y golpes “castigos”, y con la toma efectiva de medidas para prevenir tales acciones.<sup>42</sup>

Por supuesto que las circunstancias del proceso de paz en Irlanda del Norte son sustancialmente diferentes de las del colombiano. Y no sería apropiado, por ello mismo, pensar en calcar sin adaptación alguna dichos principios. Importa, sin embargo, registrar por lo menos su existencia y el papel que han jugado en el curso de esas negociaciones. Importa también observar que los “principios de Mitchell” se referían directamente no tanto al contenido de las negociaciones como a las condiciones en las cuales aquellas (las negociaciones) deberían desarrollarse. Principios y contenidos están de todas formas estrechamente vinculados. La aceptación de negociar con violencia estaría indicando, por ejemplo, que la vida humana y la

---

<sup>42</sup> George Mitchell, *Making Peace. The Inside Story of the Making of the Good Friday Agreement* (Londres, 1999), pp. 35-6.

libertad serían negociables. El compromiso con el principio democrático es un acuerdo sobre procedimientos, pero que también involucra contenidos sustantivos –la voluntad de las mayorías, los derechos ciudadanos no deberían ser negociables.

Las condiciones con las cuales se inició el proceso de paz en Colombia –negociaciones bajo fuego, agenda ilimitada y amplia zona de despeje con pobres mecanismos de verificación sobre el respeto en ella del Estado de derecho–, son, desde el punto de vista de los principios fundamentales, bastante cuestionables. No es éste el lugar adecuado para discutir cómo y por qué razones el proceso de paz siguió tal dirección. Sin embargo, vale la pena reflexionar sobre la necesidad de defender y establecer unos principios fundamentales que deberían guiar todo proceso negociador hacia el futuro. Una lista mínima debería incluir los siguientes:

- *La defensa de las libertades y de los derechos básicos, comenzando por el derecho a la vida, deberían ser principios rectores en la búsqueda de la paz.* Existen una serie de derechos, incorporados tradicionalmente en la historia constitucional de Colombia, que merecen ser defendidos con firmeza. El derecho a la vida, a la libre expresión, a las libertades de asociación y movimiento, o el derecho de propiedad privada y la libertad de prensa, por ejemplo, no son negociables.
- *No pueden aceptarse la violencia ni el terrorismo como armas negociadoras.* Podría distinguirse entre una negociación que transcurre sin acuerdo sobre cese del fuego, y una negociación en que la violencia y el terrorismo se usan explícitamente para presionar por los respectivos intereses en la mesa negociadora. En definitiva, sin embargo, esta distinción sería ilusa. La experiencia colombiana de estos años demostró que

la negociación en medio de la guerra es una invitación para intensificar el conflicto.

- *La democracia debe ser respetada.* El Gobierno tiene un mandato y cuenta con unas herramientas para negociar. Pero su mandato no es ilimitado. Tiene barreras constitucionales y políticas. No tiene, por ejemplo, mandato de “cambiar el modelo económico”, ni el existente hoy, ni cualquier otro que exista mañana. Y no porque el “modelo económico” –cualquiera sea el significado de la expresión– sea sagrado; el punto es que las decisiones sobre la economía, siempre necesaria de ajustes, no pueden tomarse por la sencilla vía de unos acuerdos con grupos armados. El principio de la democracia indica entonces que hay temas que sólo pueden resolverse en las urnas. La composición de una eventual asamblea constitucional y la formación de cualquier gobierno sólo pueden ser el resultado de elecciones libres.<sup>43</sup>
- *El proceso de negociaciones no puede excluir el seguir gobernando en todos los órdenes.* Hasta cierto punto, éste es un desarrollo del principio anterior. Como lo comprueba la reciente experiencia, el proceso de negociación puede ser muy prolongado. Los cambios que va exigiendo la realidad colombiana –en lo político, económico o social– no pueden congelarse con pretexto de ser parte de la agenda negociadora con la guerrilla.
- *El Estado no puede ceder soberanía ni desproteger a grupos de ciudadanos.* Este principio debe reafirmarse al considerar el sentido y el alcance de la llamada

---

<sup>43</sup> Según Melo, el proceso de negociación “debe estar enmarcado en una defensa del orden democrático, en un sentido real y sustancial”, ver su conferencia ya citada, “Los procesos de negociación: ¿una estrategia contra la paz?”, p. 8.

“zona de distensión”. Ésta no puede conducir a una “variación en los derechos de los ciudadanos”. No pueden, pues, existir arreglos territoriales que menoscaben los derechos y las libertades ciudadanas.<sup>44</sup>

- *El Estado no puede ni debe renunciar a su legitimidad.* La desensibilización en el área de los principios comienza quizá con el lenguaje. Las cesiones en la retórica también pueden involucrar concesiones de principios. El afán de reconocer a la guerrilla como interlocutor en el diálogo no puede conducir a la auto-descalificación permanente, mucho menos a la renuncia de la legitimidad, imperfecta si se quiere, pero con títulos que la contraparte no tiene.<sup>45</sup>

Tal vez deba insistirse en la necesidad de no confundir los principios con el contenido de las negociaciones. También habría que distinguir entre lo que se discute y lo que se acuerda: todo puede ser discutido entre el Gobierno y la guerrilla; pero no todo puede ser acordado. Lo negociable está precisamente limitado por unos principios fundamentales que deberían guiar el proceso, orientado además por un hilo conductor: “que al fin del proceso de búsqueda de la paz, de las negociaciones... el país debe gozar de más y mejor democracia que antes”.<sup>46</sup> La aceptación de la democracia y la renuncia a la violencia para dirimir los conflictos deberían en definitiva convertirse en los parámetros de todo proceso negociador.

---

<sup>44</sup> Véanse las observaciones de Deas, en “La paz: entre los principios y la práctica”, pp. 183-86.

<sup>45</sup> Véase Deas, *idem*.

<sup>46</sup> *Idem*, p. 183.

## EL CONTENIDO DE LAS NEGOCIACIONES

Según Jorge Orlando Melo, las dos últimas administraciones abandonaron dos aspectos que habían guiado las negociaciones con la guerrilla hasta el gobierno del presidente Gaviria (1990-1994): “uno era la idea de que la meta del proceso era la reincorporación de la guerrilla a un sistema político que, pese a sus limitaciones, se consideraba legítimo, y no la determinación, entre negociadores de dos partes en conflicto, de un nuevo modelo social. El otro... la voluntad de no suspender la negociación en ningún caso, de negociar en medio de la guerra”.<sup>47</sup> Esta sección se limitará al examen del primer aspecto señalado por Melo: ¿cómo y cuánto se redefinió el contenido de las negociaciones? ¿Cuál ha sido el resultado y qué efectos tuvo tal redefinición en el mismo proceso de paz?

La respuesta a tales interrogantes está íntimamente vinculada a la forma como se ha definido predominantemente la paz en Colombia. Existe aquí un preocupante consenso social, cuyo origen es difícil de establecer pero que debe explorarse. Durante la última década ganó fuerza, hasta imponerse, una noción que identifica la paz con la solución de los problemas estructurales del país y no con la solución del conflicto armado. Empresarios y políticos, líderes de la Iglesia y columnistas de prensa, Gobierno y guerrilla, todos en su mayoría parecen coincidir en tal definición.

Dicha forma de entender la paz determinó la acogida de una amplísima agenda de negociación en la que el fin

---

<sup>47</sup> Jorge Orlando Melo, “La paz: ¿Una realidad utópica?”, *Semana*, diciembre 13 de 1999.

del conflicto armado dejó de ser prioritario. Paso seguido, se intentará mostrar qué tan arraigada se encuentra tal definición de paz, cómo ésta incidió en el contenido de las negociaciones y en los mismos resultados del proceso de paz.

La idea de una negociación amplia con la guerrilla estuvo tímidamente sugerida en el último discurso del presidente César Gaviria ante el Congreso, el 20 de julio de 1994. “La discusión debe ser abierta y franca sobre todos los temas”, expresó entonces el primer mandatario, mientras advertía que la sociedad debía “estar dispuesta a ser generosa”. Gaviria, sin embargo, señaló límites a esa generosidad: “no podemos negociar con la guerrilla las instituciones construidas por las vías democráticas”.<sup>48</sup>

En su administración se habían hecho evidentes las discrepancias de fondo sobre el contenido y el objetivo de las negociaciones entre el Gobierno y la guerrilla, llevadas a cabo en Caracas en 1991. Así, lo observó uno de los representantes del Gobierno en la mesa negociadora, Jesús Antonio Bejarano, quien identificó con claridad cómo los diferentes conceptos de negociación se expresaban en el lenguaje diverso que se utilizaba entonces: mientras para el Gobierno la negociación buscaba “la superación del conflicto armado”, para la Coordinadora guerrillera se trataba de la “superación de los problemas del país”.<sup>49</sup> Según el ex ministro de Defensa Rafael Pardo, la paz durante los gobiernos de Barco (1986-1990) y Gaviria (1990-1994) fue entendida como “el fin del alzamiento armado”, el “resultado de un proceso de accesos políti-

<sup>48</sup> *El Tiempo*, julio 24 de 1994.

<sup>49</sup> Jesús Antonio Bejarano, *Una agenda para la paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos* (Bogotá, 1995), p. 98.

cos a escenarios de decisión para quienes han estado alzados en armas”.<sup>50</sup>

¿Cómo, por qué y desde cuándo comenzó a ganar espacio hasta predominar una concepción alternativa de la paz y, por lo tanto, del objetivo de las negociaciones? Estos interrogantes merecen un examen más sistemático que el que permiten estas líneas. No obstante, una somera revisión de prensa permite identificar un número significativo de reconocidos formadores de opinión —líderes políticos y religiosos, académicos y columnistas de prensa—, que redefinían el concepto de paz y, por lo tanto, sugerían una negociación con la guerrilla sobre temas sustantivos.

La Iglesia parecería destacarse como una de las organizaciones que expuso tempranamente una concepción bien amplia de la paz —la que se conoce como “paz integral”. “La paz no es sólo el cese de los fusiles entre ejército-guerrilla”, expresó monseñor Pedro Rubiano en entrevista a *El Tiempo* el 12 de febrero de 1995.<sup>51</sup> Según monseñor Rubiano, “paz es justicia social y no atentar contra la vida aun desde la misma concepción”. En dicha entrevista, monseñor Nel Beltrán explicaba que la Iglesia siempre había “estado presente en todo lo que tiene

---

<sup>50</sup> Rafael Pardo Rueda, *De primera mano. Colombia 1986–1994: entre conflictos y esperanzas* (Bogotá, 1996), p. 506. En otro apartado de su libro, sin embargo, el ex ministro expresó que: “La concepción de Barco sobre la paz era amplia y abarcaba mucho más que el diálogo con la guerrilla”, *idem*, p.72. Pardo ha insistido en la existencia de dos enfoques en apariencia nítidamente distintos sobre los procesos de paz, los de las administraciones Betancur y Pastrana, por un lado, y los de las administraciones Barco y Gaviria, por otro. Véase su artículo “Paz: volver a los principios”, *Lecturas Dominicales, El Tiempo*, enero 20 de 2002. Jorge Orlando Melo, sin embargo, reconoce que “el invento de negociar en medio de la guerra ya había sido aceptado bajo Gaviria”, “Los procesos de negociación: ¿una estrategia contra la paz?”, p. 12. Sobre este último punto, véanse las observaciones de Pardo en *idem*, p. 507.

<sup>51</sup> “A este proceso le falta más pueblo”, *El Tiempo*, febrero 12 de 1995.

que ver con ese concepto que tenemos de paz: bienestar, justicia, respeto a los derechos humanos”. Esta era, según el líder religioso la “paz integral”.

Importa retener los elementos de esta definición, pues ella contiene las características esenciales de la noción de paz que predominó hasta hoy: la paz se identificó allí con la conquista de la justicia social y con el bienestar humano. En la concepción de dichos representantes de la Iglesia, hay que subrayarlo, la paz no se define como el fin de la confrontación entre la guerrilla y el Estado. Habría que rastrear su origen; pero la frase de monseñor Rubiano –“la paz no es sólo el cese de los fusiles”– se ha convertido en uno de los lugares comunes más extendidos en el análisis del conflicto colombiano.

Tal redefinición de la paz tiene implicaciones muy serias. Ante todo, transforma el objetivo de un proceso de negociación con los grupos armados ilegales. Ya no se trataría de negociar prioritariamente las condiciones de su reinserción a la vida constitucional y civil, sino de discutir cómo transformar las estructuras del país para llegar a la justicia social. Dicha reformulación se reflejaba, y se sigue reflejando, en un lenguaje que sugería, y sigue sugiriendo, la supuesta superación de modelos anteriores de negociación con la guerrilla.

El 27 de abril de 1997, el ex presidente Alfonso López Michelsen lo decía en términos que habían ganado ya aceptación general en la opinión pública: “...el error de las primeras políticas de paz, concebidas como un problema de reinserción con casa, carro y beca, fue una verdad que se equivocó de fecha”. En su columna, el ex presidente liberal proponía “diseñar el futuro y enterrar de forma razonable el pasado”. El futuro, según él, suponía discutir con la guerrilla el modelo de la sociedad: “formularle a la insurrección armada... qué tipo de sociedad requiere la sociedad colombiana para vivir en paz. Saber qué re-

formas, qué modificaciones, qué enmiendas en relación con las fuerzas enfrentadas permitirían reconquistar la concordia”.<sup>52</sup>

La sugerencia de “enterrar” previos modelos de negociación tuvo también amplia acogida en medios académicos. Así lo expresaron Francisco Gutiérrez Sanín y Ana María Puyana, investigadores de la Universidad Nacional, el 18 de mayo de 1997: “es claro que no se pueden repetir los esquemas de reinserción que se utilizaron con el M-19, el EPL, el PRT y la Corriente de Renovación Socialista”. ¿Por qué era tan claro? Según Gutiérrez Sanín y Puyana, con el ELN y las FARC la “cosa (era) a otro precio”: “La extensión geográfica de sus frentes, el número de gente en sus filas, sus desarrollos militares últimos y los recursos económicos en juego, indican que no será fácil llevarlos a la mesa de negociación con éste o con el próximo gobierno”.<sup>53</sup>

La concepción de “paz integral” promulgada por la Iglesia y la identificación de la paz como un proceso de reformulación de toda la sociedad recibieron también atención sistemática en un documento oficial del Partido Con-

---

<sup>52</sup> Alfonso López Michelsen, “La guerra y la paz”, *El Tiempo*, abril 27 de 1997. Tal vez haya que advertir que no se podría reducir el anterior modelo negociador a un “problema de reinserción con casa, carro y beca”. En qué grado, por ejemplo, toda la discusión sobre la paz que se inició en la década de 1980 desembocó en una nueva constitución que redefinió la representación nacional es un interrogante que merecería un análisis más detenido. Francisco Santos se refirió al tema: “Si algo no fue ese proceso de paz fue casa, carro y beca. Su legado fue nada más y nada menos que una Constituyente”. “¿Dónde está el debate público?”, *El Tiempo*, mayo 13 de 2001. “Fue más que un proceso de reinserción”, ha observado Antonio Navarro Wolf al hacer un balance de la paz con el M-19, “cambiamos las balas por los votos y vinieron los resultados”; Navarro Wolf, “La desmovilización del M-19, diez años después”, en Cepeda Ulloa, ed., *Haciendo paz*, p. 69. Véase Ricardo Peñaranda y Javier Guerrero, eds., *De las armas a la política* (Bogotá, 1999).

<sup>53</sup> Francisco Gutiérrez Sanín y Ana María Puyana, “A pensar la paz en serio”, *El Tiempo*, mayo 18 de 1997.

servador colombiano, publicado en 1997.<sup>54</sup> Tras identificar a la inseguridad como “uno de los problemas más apremiantes” del país, el conservatismo sugería que era “fundamental revisar el significado del conflicto en Colombia”. La “singularidad” de nuestros problemas, según el Partido Conservador, “es que una parte muy considerable de los hechos violentos que ocurren en Colombia se originan en episodios pueriles, muchos de ellos relacionados con el consumo de alcohol”. Este diagnóstico estaba lejos de ser novedoso.<sup>55</sup> Sin embargo, el documento conservador insistía en la “necesidad de realizar una nueva lectura de los objetivos de la paz”. Tal relectura suponía “una nueva relación entre los ciudadanos y todos los estamentos de la sociedad, basada en el reconocimiento, el respeto por la vida y los derechos de los demás”. En otras palabras, la paz que se aspiraba no era simplemente la reconciliación entre la guerrilla y el Estado sino la reconciliación de toda la sociedad consigo misma. Según lo señalaba explícitamente la propuesta conservadora, la solución del conflicto armado era secundaria frente a otros objetivos: “El conservatismo considera que la búsqueda de una paz permanente en Colombia debe ser más ambiciosa que el deseo limitado, aunque legítimo, de superar el conflicto armado o de eliminar el narcotráfico; debe

---

<sup>54</sup> Conservatismo colombiano (editado por Germán Manga), *Paz de verdad. Propuesta marco para un proyecto de paz permanente* (Bogotá, 1997). Este documento no parece haber merecido atención pública alguna. Al momento de su publicación, el presidente del Directorio Nacional Conservador era Fabio Valencia Cossio, quien después representaría al gobierno del presidente Pastrana en la mesa negociadora con la guerrilla.

<sup>55</sup> Tal había sido el diagnóstico de la comisión para el estudio de la violencia convocada por la administración Barco, cuyo informe se publicó en 1997. Desde entonces, dicho diagnóstico comenzó a dominar el discurso oficial en el país. El documento conservador, sin embargo, acusaba al Estado y a “diferentes estamentos” de manejar “una percepción miope y distorsionada de nuestra problemática”. Los conservadores parecían así ignorar que su propuesta no hacía sino repetir ideas muy arraigadas hasta en el seno del Estado.

ser, ante todo, un gran proyecto de construcción de la identidad nacional y de la cohesión social”.<sup>56</sup> Definida por los conservadores, la paz consiste por lo tanto en “redefinir la sociedad que queremos”.<sup>57</sup>

Obsérvense pues las coincidencias entre representantes de diversos sectores alrededor de una redefinición de la paz, cuyos objetivos suponen la reorganización de toda la sociedad: la Iglesia, un ex presidente liberal, profesores universitarios, el Partido Conservador. Dicha redefinición fue también parte integral de las políticas de paz de la administración de Ernesto Samper (1994-1998), durante la cual, según Daniel García Peña, entonces comisionado de paz del Gobierno, el Estado mantuvo “una oferta de diálogo con la guerrilla, amplia y generosa, basada en los principios del reconocimiento del carácter político del conflicto armado...; en la negociación en medio de la guerra y en la participación activa de la sociedad civil en la construcción de la paz”.<sup>58</sup>

Vale la pena detenerse un poco en la concepción de paz de dicha administración, formulada con claridad por el mismo presidente Samper en su último discurso ante el Congreso, el 20 de julio de 1998. “El problema de la paz”, manifestó el entonces presidente, “no puede reducirse de manera simplista al silencio de los fusiles porque está de por medio el modelo del país que queremos los colombianos para nuestra convivencia durante el próximo siglo”. El jefe de Estado aceptaba en su discurso ante los representantes de la nación que tenían “razón las organizaciones alzadas en armas, particularmente el ELN, cuando plantean que el verdadero acuerdo de paz será el

---

<sup>56</sup> *Paz de verdad*, pp. 11-12.

<sup>57</sup> *Idem*, p.15.

<sup>58</sup> Daniel García Peña, “La guerra de los ocho mil días”, *El Tiempo*, junio 30 de 1996.

que se consiga cuando coincidamos en el modelo de desarrollo que requiere Colombia para que haya una mayor justicia social”. El lenguaje de Samper Pizano iba más allá al formular un diagnóstico que identificaba el problema nacional con una historia de violencia en la que “llevamos ciento cincuenta años entregados a un proceso fratricida de deprimente tenacidad y escalofriante saña”. Los colombianos tendríamos, en sus palabras, una “capacidad de autodestrucción” que “parece infinita”. El origen del mal adquiriría así, en este discurso, connotaciones culturales. De allí su defensa del Ministerio de Cultura, “convertido en el Ministerio de la Paz porque nos está reenseñando a vivir en medio de nuestras diferencias”. Samper finalmente advertía que la paz requeriría “la desvelada labor de varios gobiernos”; por ello recomendaba “asumirla como una política de Estado y no como de un solo cuatrienio”.

El siguiente cuatrienio, tras la elección como presidente de Andrés Pastrana en 1998, se planteaba como una ruptura frente a la administración Samper. Nunca se ha aceptado expresamente que se haya adoptado una “política de paz de Estado” tras el cambio de gobierno. Sin embargo, se ha reparado muy poco en las significativas continuidades respecto de la política de paz entre ambas administraciones –lo que no deja de ser sorprendente.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Los diálogos abiertos y frente a la opinión, la mayor participación de la comunidad internacional en la solución del conflicto, las zonas de distensión y la necesidad de negociar un nuevo modelo de país –todas estas características, centrales del proceso de paz de la administración Pastrana, formaron parte de la “política de paz” sugerida por Samper en su discurso ante el Congreso. El modelo de negociar bajo el fuego también había sido aceptado en su administración. La herramienta jurídica que le ha servido a la actual administración para adelantar el proceso de paz fue, en efecto, aprobada en el cuatrienio anterior –la Ley 418 de 1997. En el presente ensayo sólo nos detendremos a analizar las continuidades respecto del concepto de la paz y el contenido de las negociaciones.

Las afinidades no deben establecerse exclusivamente entre las dos presidencias, sino, como ya se ha observado, también con amplios sectores de la sociedad que comulgaban en ese clima de opinión sobre el cual se redefinían la paz y sus objetivos.

La concepción de la paz del nuevo gobierno se encuentra delineada con claridad en el documento “Una política de paz para el cambio”, suscrito el 8 de junio de 1998, cuando Pastrana era aún candidato.<sup>60</sup> Pastrana se refería allí a una “política integral para la paz”, la que partía “de la base de que lo que busca la guerrilla es una transformación de las estructuras políticas y económicas del país”. Sin reforma política de fondo, y sin solucionar el problema del hambre, según Pastrana, no habría paz. La negociación con las guerrillas iría más allá de ponerle fin a la confrontación armada: “garantizaría que a través de la concertación amplia de un nuevo proyecto de país quedarían sentadas las bases de la verdadera reconciliación de los colombianos”. Pastrana aceptaba además que “todos los temas” consignados en las plataformas para la reconciliación propuestas por las FARC y el ELN eran “susceptibles de negociación”.<sup>61</sup> La acción del Estado se concentraría “en las llamadas causas objetivas de la violencia: la pobreza y la inequitativa distribución de los ingresos”.<sup>62</sup>

Diversos discursos del presidente Pastrana y de sus cercanos colaboradores en su administración, así como otros documentos oficiales de la misma, amplían esa concepción de la paz y sus objetivos, ya formulada durante su campaña electoral. La noción de “paz integral” apare-

---

<sup>60</sup> Presidencia de la República, ed., *Hechos de paz*, V-VI (Bogotá, 1999), pp. 29 y ss.

<sup>61</sup> *Idem*, pp. 30-31.

<sup>62</sup> *Idem*, p. 36.

ce de manera repetida. El 19 de diciembre de 1998, el Presidente señaló expresamente que la paz que había propuesto era la que iba “más allá de la solución del enfrentamiento armado”. En otras palabras, la paz se identificaba con la propuesta de “construir una nueva Colombia, más justa, más democrática, más desarrollada y más equitativa”.<sup>63</sup> Ese mismo mes, el Gobierno les presentó a diversos sectores sociales y políticos una propuesta para un acuerdo nacional de paz en la que se expresaba en su punto segundo: “la paz trasciende el silencio de las armas”. Allí las bases de “la paz genuina y perdurable” se equiparaban a “la democracia plena, la libertad, la justicia social, el desarrollo, la equidad y los derechos humanos”.<sup>64</sup> Meses más tarde, el 24 de marzo de 1999, el Presidente les advertía a los colombianos que era “preciso entender qué es la paz y cuáles son las tareas que ella exige”. En este texto, la definición de paz se amplió casi en sus extremos: la paz, definida por el discurso presidencial, se identificó aquí con “una conquista espiritual”, con la “justicia social” y con “el logro cultural por excelencia”.<sup>65</sup>

El contenido de la amplia agenda común, acordada por los representantes del Gobierno y de las FARC el 6 de mayo de 1999, es un reflejo de esa noción que definió la paz como la negociación de un nuevo modelo de sociedad. Habría que insistir que, lejos de novedosa, la concepción de la paz que propuso el presidente Pastrana no sólo estaba muy presente en el clima de opinión al momento de iniciarse su mandato, sino que el Estado ya había adoptado sus elementos centrales durante la administración anterior. Sin embargo, tras las expectativas genera-

---

<sup>63</sup> *Idem*, p. 89.

<sup>64</sup> *Idem*, pp. 429-430.

<sup>65</sup> *Idem*, pp. 481-482.

das por un nuevo proceso de paz, sobre todo tras el encuentro personal entre el Presidente y el jefe de las FARC, y más aun tras la apertura oficial de las negociaciones en enero de 1999, dicha concepción adquirió mayor arraigo.

La Iglesia sigue siendo quizá la principal abanderada, al lado del Gobierno, del concepto de “paz integral”. “La paz... no es sólo el resultado de la negociación del conflicto”, expresó monseñor Alberto Giraldo al concluir la Asamblea Episcopal Colombiana el 9 de julio de 1999. Y añadió que la paz era “algo integral que no debe ser ajena a la justicia social”.<sup>66</sup> Meses más tarde, en el LVII Congreso Nacional de Cafeteros, monseñor Giraldo describía así los efectos de tal concepción de la paz sobre el curso de las negociaciones: “la búsqueda de solución política negociada supone y reclama el trabajo firme y permanente en favor de la justicia social y el desarrollo humano sostenible, lo que implica profundas reformas estructurales y verdadera voluntad política”.<sup>67</sup> Más aún, según el alto prelado de la Iglesia católica, “la solución del conflicto armado no es ya el camino de paz para Colombia. Si nosotros pensamos en nuestra cultura de violencia y de muerte y todos estos factores... el trabajo no sería solamente un diálogo, sino toda una educación para la paz”.<sup>68</sup>

Nuevamente, la Iglesia no estuvo sola. Como durante el cuatrienio anterior, la concepción de paz de la administración Pastrana fue, por lo general, también compartida por otros sectores, dentro y fuera del país. Según destacados líderes políticos, como Noemí Sanín, la “ver-

<sup>66</sup> *El Tiempo*, julio 10 de 1999.

<sup>67</sup> “Conferencia sobre la paz”, diciembre 2 de 1999, en *Revista Cafetera de Colombia*, No. 210, noviembre-diciembre de 1998 (?), publicada en 1999, p. 13. Para una crítica a las concepciones de monseñor Giraldo, véanse los comentarios de Fernando Cepeda Ulloa a su ponencia en *idem*, pp. 19 y ss.

<sup>68</sup> *Idem*, p. 20.

dadera paz” es “reconstruir la justicia social, la economía, las oportunidades, darle la guerra a la pobreza, reabrir oportunidades”.<sup>69</sup> En una reunión organizada por Confecámaras, dirigentes gremiales y empresariales “proclamaron sin ambages que el país no sólo exige el silenciamiento de los fusiles sino también una reorientación en todos los órdenes, un cambio profundo en todas las instituciones”.<sup>70</sup> Eugenio Marulanda Gómez, el presidente de Confecámaras, escribió en *El Espectador* que “la negociación debe ser un proceso de refundación nacional, sin que se circunscriba meramente a la solución del conflicto armado”.<sup>71</sup> Según la directora de Redepaz, Ana Teresa Bernal, la paz “no es solamente la reconciliación de la insurgencia con el Estado, es la reconciliación de todos los colombianos y colombianas”.<sup>72</sup> Estas concepciones de la paz eran repetidas por prestigiosos académicos extranjeros como Pierre Gilhodes, quien, a pesar de su adopción por el discurso oficial y generalización en la opinión pública, insistía que “no se quiere entender que la paz no es sólo la dejación de los fusiles”.<sup>73</sup> Definiciones de la paz “a la anglosajona”, como la sugerida por Marco Palacios —“la ausencia del conflicto armado en la lucha por el poder”<sup>74</sup>—, parecen haber sido excepcionales en los últimos años.

---

<sup>69</sup> *El Tiempo*, febrero 8 de 2001.

<sup>70</sup> Cita en la columna de León Valencia en *El Tiempo*, fecha sin identificar.

<sup>71</sup> Eugenio Marulanda Gómez, “Los empresarios y la paz: hora de actuar”, *El Espectador*, marzo 21 de 2001.

<sup>72</sup> En Cepeda Ulloa, ed., *Haciendo paz*.

<sup>73</sup> *El Espectador*, marzo 11 de 2001.

<sup>74</sup> Palacios, “Agenda para la democracia”, p. 63. Más recientemente, Antonio Navarro Wolf sugirió una definición que se apartó también del consenso aquí descrito: “la paz no es más que cambiar de métodos para la acción política, o sea cambiar balas por votos en busca del único objetivo de la política: el poder”, véase su ensayo en Cepeda Ulloa, ed., *Haciendo paz*, p. 72.

Importa advertir que dicho consenso social alrededor de un concepto de la paz –que, hay que reiterarlo, no se define por la solución del conflicto armado sino por la reconstrucción de toda la sociedad–, coincide con el concepto de paz expuesto de tiempo atrás por las organizaciones guerrilleras. El lenguaje de la insurgencia armada, y del Estado y la sociedad a los que aquella se opone es paradójicamente similar. “La paz no es sólo el silencio de las armas, tampoco es el fin de los enfrentamientos militares”, escribió uno de los líderes de las FARC. La paz florecería, según Raúl Reyes, “sólo en una sociedad con justicia social, equidad económica, digna, libre, independiente y soberana”.<sup>75</sup> Un dirigente del ELN también definió la paz en términos similares: “la paz en Colombia... depende de qué tan lejos o qué tan cerca están la justicia social, la democracia, el respeto a los derechos humanos”.<sup>76</sup>

Estaríamos, pues, frente a un concepto de la paz que favorece la negociación sobre lo sustantivo, por encima de lo procedimental. Habría que añadir, finalmente, que la búsqueda de tan amplio consenso sobre temas sustantivos –resultado de una definición maximalista de la paz–, parecería a ratos estar aceptando una premisa que merece discutirse con mayor detenimiento: que no existen diferencias fundamentales entre las demandas de la insurgencia y los propósitos de reforma que existen en sectores del Estado y la sociedad. Como lo expresara el entonces ministro de Defensa Luis Fernando Ramírez, “¿será realmente tan difícil ponernos de acuerdo si aparen-

---

<sup>75</sup> “El compromiso es la paz con justicia social”, *El Tiempo*, noviembre 7 de 1999. Similares conceptos volvió a expresar en entrevista con el periódico español *El País*: “La paz en Colombia vendrá cuando la gente tenga empleo”, *El País*, marzo 2 de 2000.

<sup>76</sup> *El Tiempo*, enero 10 de 1999.

temente compartimos los mismos ideales?”.<sup>77</sup> ¿No será acaso que no se comparten los mismos ideales?

La falsa apreciación de no existir diferencias fundamentales entre la guerrilla y los representantes del Estado y la sociedad podría estar distorsionando el sentido de un proceso cuyo fin habría de ser, en efecto, integrar a unas fuerzas que históricamente han manifestado, a través de las armas, su desacuerdo con la organización social de los colombianos. No parece repararse lo suficiente en la aparente contradicción entre los principios y el contenido de las negociaciones. Si se está buscando la consolidación de una sociedad que garantice el pluralismo, tolere las diferencias y respete el disenso en forma democrática, entonces el problema no es tanto llegar a consensos sino cómo poder vivir sin ellos.<sup>78</sup> O, en otras palabras, los consensos básicamente requeridos deberían ser aquellos que giren alrededor de los procedimientos que permitan entonces ventilar pacíficamente las diferencias.<sup>79</sup>

En resumen, esta sección ha demostrado cómo, por lo menos desde 1994, las políticas de paz del Estado han sido acompañadas —más precisamente antecedidas— de un amplio consenso social alrededor de cómo se define la paz y cuáles son sus objetivos. La paz no se definió aquí

---

<sup>77</sup> “Apoyemos a nuestros soldados y policías”, discurso de posesión del señor ministro de Defensa, junio 18 de 1999, en [www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co). “No hay diferencias irreconciliables entre la insurgencia y el establecimiento”, escribió Hernando Gómez Buendía en *El Tiempo* 1998; véase su libro *El lío de Colombia. ¿Por qué no logramos salir de la crisis?* (Bogotá, 2000), p. 93.

<sup>78</sup> Se hace aquí eco a las palabras del antropólogo Clifford Geertz, “it is less consensus that is at issue than a viable way of doing without it”. Esta es, según Jonathan Stevenson, una de las lecciones que puede extraerse de los resultados del proceso de paz en Irlanda del Norte, donde las agendas de las partes enfrentadas son incompatibles. Véase su ensayo “Irreversible peace in Northern Ireland?”, *Survival*, 42 (2000), p. 21.

<sup>79</sup> Para un análisis sistemático del tipo de consenso que prevalece hoy en las sociedades democráticas, véase el trabajo de George Klosko, *Democratic procedures and liberal consensus* (Oxford, 2000).

como el fin de la confrontación armada entre el Estado y las fuerzas insurgentes, sino, en términos generales, como la reconciliación de la sociedad consigo misma.

Tan amplia concepción de la paz determinó el contenido y el ritmo de las negociaciones. *El contenido*: es claro que si la paz se define como la reconstrucción de toda la sociedad, la negociación versará sobre aquellas reformas estructurales que harían posible tal reconstrucción —el nuevo “modelo de sociedad”. La agenda común acordada entre el Gobierno y la insurgencia fue un reflejo de esta concepción de la paz. *El ritmo*: al no definirse la paz como el fin de la guerra, la discusión sobre la reincorporación de los grupos insurgentes en el sistema político pasó a un segundo plano, supeditada a las conquistas sobre las reformas estructurales. Los mismos dirigentes de las FARC descontaron desde el principio la posibilidad de una tregua hasta que no se aprobasen “siquiera unos ocho puntos de los diez que ameriten un cese al fuego”<sup>80</sup> —es decir, reformas primero, paz después. El mismo día de la instalación oficial del diálogo con la guerrilla, en enero de 1999, un líder de las FARC lo advirtió en un lenguaje que dejaba pocas dudas: “cuando solucionemos los problemas empezamos a hablar de paz”.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> *El Espectador*, enero 10 de 1999.

<sup>81</sup> *El Espectador*, enero 8 de 1999. Obsérvese que esta frase acepta que la paz sí es el silencio de los fusiles o el fin de la guerra.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

Este ensayo se propuso examinar dos áreas centrales respecto de la paz en Colombia: qué principios deberían fundamentar una agenda negociadora en el futuro, y cuál debería ser el contenido de dicha agenda. El análisis de estos temas se plantea oportuno después de tres años de frustrados diálogos entre representantes del Estado y la guerrilla, tras la ruptura del proceso de paz, y el advenimiento de un nuevo período presidencial. El fin de este ejercicio ha sido el de intentar identificar criterios mínimos de consenso entre las diversas fuerzas democráticas que, a su turno, permitan consolidar la posición del Estado, frente a las amenazas de la violencia y del terrorismo, en la búsqueda efectiva de una pronta resolución del conflicto armado. Como resumen y conclusiones de este ejercicio podrían señalarse los siguientes:

1. Durante los últimos años, la demanda de adoptar una “política de paz de Estado” ha sido persistente, hasta convertirse en un lugar común que ha sobrevivido a la ruptura del proceso de paz con las FARC en la administración Pastrana. Se trata, sin embargo, de un reclamo formulado en términos vagos. Los intentos de definirla, sugieren que esa política de Estado significaría lograr un amplio consenso social y político para excluir la paz de los debates electorales, que las políticas de paz superen los cuatrienios gubernamentales. Tal propuesta sería muy difícil, casi imposible, de llevar a la práctica. Tendría efectos no deseados y contraproducentes en la búsqueda de la paz. E iría contra el sentido mismo del sistema democrático y de los propósitos de una sociedad pluralista.

2. Han existido, no obstante, significativas continuidades gubernamentales en la forma de concebir la paz y sus objetivos, aunque nunca se les ha definido expresamente como una “política de paz de Estado”. Comunes por lo menos a las dos últimas administraciones desde 1994, han sido la noción “maximalista” de la paz y su objetivo de negociar un nuevo modelo de sociedad, además de muchas de las circunstancias y condiciones de la negociación no discutidas en este ensayo —como el dialogar bajo el fuego, la existencia de una extensa zona de distensión, la participación de la sociedad civil o la internacionalización del proceso de paz.
3. Las negociaciones con los grupos armados ilegales no pueden ser ilimitadas. Ellas deben estar enmarcadas alrededor de unos principios básicos y fundamentales, los parámetros de todo proceso negociador: la defensa de las libertades y de los derechos básicos, comenzando por el derecho a la vida, deben ser principios rectores de cualquier esfuerzo por lograr la paz; no pueden aceptarse la violencia ni el terrorismo como arma negociadora; la democracia debe ser respetada; el proceso de negociaciones no puede excluir el seguir gobernando; el Estado no puede ceder soberanía ni desproteger a grupos de ciudadanos; el Estado no puede ni debe renunciar a su legitimidad, sino que está en la obligación de defenderla.
4. El proceso de negociación con los grupos armados ilegales ha estado en buena parte determinado por una amplia noción de la paz que, a su turno, condicionó la definición de los contenidos y del ritmo de las negociaciones. Según dicha noción, la paz no sería solucionar el conflicto armado entre el Estado y los grupos subversivos que le disputan su autoridad; la paz sería darle solución a los problemas sociales, económicos,

políticos y hasta culturales de los colombianos. Esta diferenciación conceptual no es retórica: ella ha contribuido a la aceptación de una agenda negociadora en extremo ambiciosa, que aspira redefinir el modelo de la sociedad. Parecería entonces que la búsqueda de darle fin al conflicto armado no es prioritaria. Lo prioritario sería discutir el modelo de sociedad. Mientras tanto, se posterga la discusión sobre las condiciones de reinserción de los grupos armados a la vida civil y constitucional del país (a menos que se entienda que tales condiciones son precisamente la solución de los problemas del país –con lo que la paz se ha vuelto así una meta utópica).

5. Cualquier reconsideración sobre el contenido de las negociaciones debería comenzar entonces por redefinir el concepto de paz hoy predominante, y aceptar una noción mínima que identifique claramente la paz con el fin del conflicto armado, o con el “silencio de los fusiles”, para repetir la expresión que se ha popularizado. Esta redefinición podría tener un doble significado práctico frente a eventuales negociaciones en el futuro. Primero, orientar estratégicamente todo proceso negociador hacia un objetivo concreto, definido y alcanzable en el corto plazo. Y segundo, darle prioridad a la discusión sobre temas de procedimiento. Como lo ha sugerido Marco Palacios, “las negociaciones específicas con las guerrillas, ... deben descargarse de los elementos sustantivos propios de la agenda democrática y consagrarse a la desmovilización de las organizaciones armadas y su reintegración a la vida política”.<sup>82</sup> O, en palabras de *The Economist*, se requeriría de una nueva agenda, una

---

<sup>82</sup> Palacios, “Agenda para la democracia”, p. 64.

cuyo foco sea “el fin del conflicto en vez de dedicarla a discusiones filosóficas sobre la injusticia económica mundial”.<sup>83</sup>

6. Las decisiones del Estado en materia de paz han venido acompañadas, más aún precedidas, de amplios consensos entre diversos sectores sociales, intelectuales, económicos y políticos. Al hacer referencia a estos “consensos”, debe aclararse, no estamos hablando de acuerdos entre élites sino del conjunto de nociones o ideas sobre la paz que han ido cobrando arraigo en la opinión pública. Como lo muestran las evidencias presentadas a lo largo de este ensayo, la redefinición de la paz como un proceso que debía ir más allá de finalizar el conflicto armado para negociar una nueva sociedad, no fue obra exclusiva de los gobiernos de turno, ni de aislados sectores de la sociedad. Con ello no se quiere abrir un debate sobre responsabilidades, sino sólo señalar la importancia que ha tenido, y que seguirá teniendo, el clima de opinión en la definición de la paz y, por lo tanto, en el contenido de las negociaciones.

---

<sup>83</sup> “The FARC’s moment of truth”, *The Economist*, enero 19 de 2002.

## ANEXO

### LA COMPETENCIA PARTIDISTA Y EL RETO DEL TERRORISMO: ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE EL CASO ESPAÑOL

*Por Charles Powell*

Esta sección pretende analizar brevemente el comportamiento de los partidos políticos españoles en relación con el fenómeno terrorista protagonizado por ETA y, más concretamente, los consensos y conflictos que dicho fenómeno ha suscitado entre ellos. En el mismo se presta especial atención a la presencia/ausencia del problema terrorista en la competencia partidista y, más concretamente, en las campañas electorales.

Como es sabido, en España los partidos políticos se vieron obligados a convivir con el fenómeno terrorista protagonizado por ETA desde el nacimiento mismo del sistema democrático tras la muerte de Franco en 1975. Por ello, antes de analizar las cuestiones enunciadas en el párrafo anterior, es conveniente realizar un breve recorrido histórico a fin de identificar las distintas etapas por las que ha atravesado la competencia partidista en España.

Durante los años 1977-1982 el ejecutivo estuvo en manos de la Unión de Centro Democrático (UCD), coalición de centro-derecha presidida por Adolfo Suárez primero, y Leopoldo Calvo Sotelo después. El carácter constituyente de esta etapa, así como la necesidad de buscar apoyos parlamentarios para garantizar su continuidad en el Gobierno, hizo que tanto Suárez como Calvo Sotelo basaran su política antiterrorista en el consenso

multipartidista. Por otro lado, en aquella época se pensaba que la concesión de un generoso Estatuto de Autonomía al País Vasco, que entró en vigor en 1980, y que fue administrado desde el primer momento por el Partido Nacionalista Vasco (PNV), la fuerza política mayoritaria en dicha comunidad, conduciría eventualmente a la desaparición de ETA. Durante estos años, los gobiernos de UCD mantuvieron diversos contactos con ETA y su rama política (Herri Batasuna), estrategia que contó con el pleno apoyo del PSOE, el principal partido de la oposición. En 1981, dichas negociaciones dieron lugar a la decisión de una de las dos ramas de ETA (la llamada político-militar), de abandonar la 'lucha armada' a fin de integrarse plenamente en el sistema político democrático, pasando a formar parte del partido Euskadiko Eskerra, que posteriormente se uniría a la rama vasca del PSOE.

El aplastante triunfo electoral del PSOE en 1982 y la posterior desaparición de UCD, inauguró una segunda fase, en la que el principal partido de la oposición, Alianza Popular, liderada por Manuel Fraga, dio por superado el consenso que había imperado durante la etapa constituyente. No obstante, durante estos años los dos grandes partidos españoles compartieron un diagnóstico común del problema terrorista, y las políticas del PSOE en relación con éste contaron con el apoyo explícito de AP. (Aunque no resulta fácil demostrarlo, también parece haber merecido el apoyo implícito de AP la llamada 'guerra sucia' contra ETA auspiciada desde el gobierno socialista mediante la organización y financiación de los llamados Grupos Antiterroristas de Liberación –GAL–, que se cobraron un total de 28 víctimas mortales entre 1983 y 1987.) La expresión más acabada de este consenso multipartidista en torno a la lucha antiterrorista fue el llamado Pacto de Madrid, firmado en noviembre de 1987 por todos los partidos con representación parlamentaria

(incluido el PNV) salvo HB, el brazo político de ETA, y que se replicó en un medio exclusivamente vasco mediante el Pacto de Ajuria Enea, suscrito en enero de 1988. El artículo más importante de dicho acuerdo afirmaba que “si se producen las condiciones necesarias para un final dialogado de la violencia, fundamentadas en una clara voluntad de poner fin a la misma y en actitudes inequívocas que puedan conducir a esa convicción, apoyamos procesos de diálogo entre los poderes competentes del Estado y quienes decidan abandonar la violencia, respetando en todo momento el principio democrático irrenunciable de que las cuestiones políticas deben resolverse únicamente a través de los representantes legítimos de la voluntad popular”. En la práctica, pues, la firma de ambos acuerdos sustrajo de la arena política el debate sobre la política antiterrorista del gobierno del PSOE, al existir un amplio consenso al respecto. Al amparo de los acuerdos de Madrid y Ajuria Enea, en 1988-89, el Gobierno entabló conversaciones con representantes de ETA en Argel, que dio lugar a una breve tregua, pero que no se tradujeron en acuerdo alguno.

Lamentablemente, dicho consenso tuvo una vida efímera, debido a tres cambios esenciales. En primer lugar, en las elecciones generales de 1989 el PSOE perdió la mayoría absoluta de la que había gozado desde 1982, lo cual le obligó a tener más en cuenta las exigencias de los nacionalistas catalanes y vascos. Al mismo tiempo, tras la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, estos últimos radicalizaron su discurso, incluyendo entre sus objetivos políticos el reconocimiento del derecho a la autodeterminación, posibilidad no contemplada en la Constitución de 1978 ni en los Estatutos de Autonomía. Por último, en 1990 José María Aznar sustituyó a Fraga como máximo dirigente de la derecha española, cambio que habría de tener importantes consecuen-

cias para las relaciones entre los dos grandes partidos de ámbito nacional.

A diferencia de Fraga, debido a su corta edad Aznar no había participado en la transición, y no temía cuestionar algunos de los principios fundacionales del sistema democrático surgido de ésta, entre ellos la idea del consenso como valor político supremo. De ahí que rechazara el principio de la no-inclusión de la política antiterrorista en el ámbito de la competencia partidista, mostrándose cada vez más crítico para con la actuación de Felipe González y sus gobiernos en este ámbito. Más concretamente, el dirigente conservador reclamó el cumplimiento íntegro de las penas por parte de los terroristas encarcelados, así como su dispersión por toda la geografía española para dificultar la acción de las organizaciones de apoyo a los presos, tradicionalmente controladas por ETA, a la vez que daba por fracasada la política del Gobierno de mantener contactos regulares (aunque informales) con los dirigentes etarras. Como era de esperar, esta postura de mayor intransigencia en relación con el fenómeno terrorista resultó rentable en términos electorales, como se comprobó en las elecciones generales de 1993, en las que el PSOE a duras penas se mantuvo en el poder. En la práctica, para entonces el Pacto de Madrid había dejado de estar en vigor, debido no tanto a la postura del PP, sino sobre todo a la actitud crecientemente acomodaticia del PNV hacia HB y, por extensión, hacia la propia ETA.

Tras las elecciones de 1993, las políticas antiterroristas de los gobiernos del PSOE pasaron a ocupar un lugar central en el debate político español, llegando a dominarlo en ocasiones. A pesar de que, como ya vimos, en su día Fraga no mostró ningún interés por denunciar la actuación de los GAL (debido quizás a que, como ministro del Interior en 1976, posiblemente alentara actuaciones similares), durante la presidencia de Aznar el Partido Po-

pular no dudó en situar la ‘guerra sucia’ en el centro de su operación de acoso y derribo de González. El hecho de que varios funcionarios del Ministerio del Interior, entre ellos el propio director general de la Guardia Civil, la fuerza policial más directamente implicada en la lucha antiterrorista, protagonizaran los casos más graves de corrupción y enriquecimiento personal a costa del erario público facilitó (y en buena medida justificó) la estrategia del principal partido de la oposición. Por su parte, los socialistas acusaron al PP de inmadurez y falta de sentido de Estado, hasta el punto de llegar a considerarlo un partido situado al margen del consenso constitucional, que no dudaría en poner en peligro la estabilidad democrática con tal de lograr derribar al ejecutivo. En buena medida, la crisis no se superó hasta que las elecciones de 1996 forzaron la alternancia, permitiendo al PP formar su primer gobierno.

Al no obtener una mayoría absoluta en las elecciones de 1996, durante la primera legislatura de mayoría popular (1996-2000), Aznar gobernó con el apoyo parlamentario de los nacionalistas catalanes y vascos. A pesar de ello, en ningún momento se intentó reactivar los pactos de Madrid y Ajuria Enea, debido fundamentalmente al escaso interés del PNV. Por otro lado, a diferencia de González, Aznar era de la opinión que ETA sí podía ser derrotada, mediante una combinación de medidas policiales, penitenciarias y políticas aplicadas con constancia y firmeza a lo largo de cierto tiempo, algo que, a su entender, nunca se había intentado en el pasado. Importa subrayar que, a diferencia de González, Aznar no dudó en censurar públicamente al PNV por no haber deseado nunca la derrota policial, política ni social de ETA, porque en última instancia ello supondría en alguna medida una derrota (o al menos un debilitamiento) del nacionalismo vasco en su conjunto. En otras palabras, lo que

realmente diferenciaba el enfoque de Aznar de la estrategia de González era un diagnóstico distinto de la realidad política y social del País Vasco. De ahí que, a nuestro entender, estuviese plenamente justificado el debate abierto por el dirigente conservador sobre las políticas anti-terroristas de González, ya que ello permitió contrastar democráticamente dos visiones distintas de la realidad vasca.

Alarmado por el lento declive electoral padecido por el nacionalismo vasco a lo largo de la década de los noventa, y animado por la posibilidad de reunificar a una ‘familia nacionalista’ que se encontraba dividida en dos desde el nacimiento de ETA, en marzo de 1998 el PNV lanzó el llamado ‘plan Ardanza’. Aunque éste rechazaba la existencia de un supuesto “déficit democrático” en el sistema político vasco que fuese necesario subsanar para acabar con la violencia, pretendía abrir una negociación con ETA (a través de HB) con el ánimo de dar respuesta a la “disidencia cívico-política de una notable porción de la sociedad que, girando en torno al ‘terrorismo’ (*sic*), no está dispuesta a aceptar el *statu quo*”. Para ello, y una vez producido el cese indefinido de la violencia etarra, se propugnaba la apertura de un diálogo entre todas las fuerzas políticas vascas, sin condiciones previas ni límites en sus resultados, y que en todo caso deberían ser asumidos por el gobierno central y las demás instituciones del Estado español. Como era de esperar, tanto el PP como el PSOE rechazaron dicho plan, en vista de lo cual el PNV pactó con los terroristas una tregua indefinida en el verano de 1998 a cambio de acceder a embarcarse con ellos en una nueva fase del proceso de ‘construcción nacional vasca’, lo cual implicaba romper con el Estatuto de Autonomía y la legalidad todavía vigente, ruptura que se formalizó en septiembre mediante la firma de la Declaración de Estella-Lizarras, suscrita por el PNV y HB, entre otros. A pesar

de ello, el Gobierno accedió a entrevistarse con los representantes de ETA en mayo de 1999, decisión que fue ampliamente debatida tanto en el Parlamento como en la prensa. Ante la falta de acuerdo, a finales de 1999 ETA dio por terminada la tregua, reanudando la ‘lucha armada’ a principios de 2000.

Inevitablemente, la situación política del País Vasco estuvo muy presente en la campaña que precedió a las elecciones generales de marzo de 2000. Dado que, según todos los sondeos, el terrorismo volvía a ser el principal motivo de preocupación de los españoles. Difícilmente podía ser de otra manera. En suma, los votantes pudieron optar entre la mayor beligerancia de la que había hecho gala el PP desde 1996 y la estrategia algo más acomodaticia desarrollada por el PSOE en el pasado, y sobre todo, entre dos diagnósticos claramente diferenciados del problema vasco. El hecho de que, contra todo pronóstico, el PP obtuviese una aplastante mayoría absoluta en dichos comicios, similar a la del PSOE en 1982, parece apuntar a una mayor credibilidad y popularidad de la primera. Sea como fuere, lo importante es que todo ello fue objeto de un vivísimo debate político y mediático.

En vista de la reanudación de la ofensiva etarra tras la ruptura de la tregua, en vísperas de las elecciones autonómicas vascas de mayo de 2001, el PP y el PSOE firmaron un nuevo pacto antiterrorista que, a diferencia de los acuerdos de Madrid y Ajuria Enea, suscitó el rechazo explícito del PNV. El pacto reflejaba el deseo de ambos partidos de retirar la lucha antiterrorista de la agenda en las elecciones autonómicas, así como de aislar política y socialmente a los partidarios de la violencia, objetivo que fue rechazado vivamente por el PNV. Por ello mismo, el triunfo del PNV en dichas elecciones y los pobres resultados cosechados por el PSOE puso a prueba la solidez del consenso alcanzado por éste con el PP, reproducién-

dose a partir de entonces acusaciones mutuas de inconstancia y deslealtad política.

A modo de resumen, cabe concluir, en primer lugar, que cuanto más amplio y sólido el consenso político existente al respecto, más efectiva ha sido la lucha antiterrorista en España. Más concretamente, el acuerdo entre los grandes partidos de ámbito nacional (PP y PSOE) puede considerarse una condición indispensable para una acción policial, judicial y política eficaz. Ello no significa, sin embargo, que deba rehuirse el debate político partidista sobre estas cuestiones, sino más bien todo lo contrario: la verdadera unidad antiterrorista sólo puede surgir de un diagnóstico ampliamente compartido, fruto a su vez de un debate celebrado *con luz y taquígrafos*.



Esta edición se terminó de imprimir en mayo de 2002.  
Publicado por ALFAOMEGA COLOMBIANA S. A.  
Calle 106A No. 22-56, Bogotá, Colombia.  
E-mail: [sciente@alfaomega.com.co](mailto:sciente@alfaomega.com.co)  
La impresión y encuadernación se realizaron en  
Quebecor World Bogotá.