

2. POR UNA DEMOCRACIA SIN VIOLENCIA⁴⁶

La guerra que vivió Colombia desde los años sesenta del siglo pasado fue una disputa por el poder político, la democracia, el modelo de Estado, la tenencia de la tierra, el control del territorio y las rentas⁴⁷. Esta guerra es diferente de la Violencia de mediados del siglo pasado, que era un conflicto entre los partidos políticos, y es diferente también a los conflictos armados que persisten en algunos territorios, cuyas dinámicas son una mezcla de objetivos políticos y económicos⁴⁸. Este texto se concentrará en el problema de la democracia, y otros lo harán en los demás aspectos. La lucha alrededor de la construcción de la democracia es el aspecto central de este hallazgo de la Comisión.

Este conflicto terminó sin vencedores –aunque sí con beneficiarios– y con un saldo de víctimas de proporciones bíblicas: más de 9.000.000, de las cuales cerca de medio millón fueron asesinadas y más de 100.000 fueron objeto de desaparición forzada. Nueve de cada diez víctimas mortales eran civiles. La mayoría de estas eran habitantes del sector rural. En la guerra los campesinos, las comunidades indígenas, negras y afrocolombianas no solo perdieron la vida sino, en muchos casos, la tierra, y han tenido que luchar sin descanso para ser incluidos en el proyecto de nación.

Esta no fue, pues, una guerra entre ejércitos combatientes sino una en la que las armas apuntaron contra seres humanos en estado de indefensión. Los datos arrojan que fue una guerra de violencia selectiva y masiva, en la que primó el objetivo de destruir los apoyos – reales o imaginarios– de la contraparte, para horadar sus bases políticas. En consecuencia, el campo del «enemigo» se ensanchó a tal punto que, en el clímax de la confrontación, a finales

⁴⁶ Este texto es una síntesis analítica de *No matarás. Relato histórico del conflicto armado*, uno de los volúmenes del Informe Final de la Comisión de la Verdad.

⁴⁷ Algunas de estas rentas son el narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando, la trata de personas y también las rentas legales de la contratación pública y las regalías.

⁴⁸ En 2018, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) estableció que en Colombia persistían por lo menos cinco conflictos armados; cuatro de ellos entre fuerzas del Estado, el ELN, el EPL, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y las antiguas estructuras del Bloque Oriental de las FARC-EP que no se acogieron al proceso de paz; y un quinto conflicto entre el ELN y el EPL, en el Catatumbo. Para mayor ilustración, consultar *Colombia adentro. Colección de relatos territoriales* y también el volumen étnico del Informe Final de la Comisión de la Verdad.

de los años noventa, se arrasaron pueblos enteros con el objetivo de destruir los apoyos humanos, ocupar y controlar los territorios, los corredores y las rentas. El conflicto armado se ensañó contra la población civil.

Más allá de la destrucción física, esta larga guerra dejó una herida que sigue abierta en el alma colectiva. El miedo, el odio, la venganza, la rabia, el resentimiento, el dolor, la impunidad, el señalamiento y la deshumanización han lesionado la vida comunitaria y la confianza entre prójimos. Miles de familias y comunidades viven aún en duelo por sus seres queridos.

La democracia ha sido violenta. Se ha desarrollado más desde las trincheras ideológicas que buscan la destrucción física y moral del adversario, que desde el diálogo constructivo. La violencia ha sido el recurso de sectores de la derecha y de la izquierda para suprimir a los competidores. La guerra, con sus silencios, con sus estigmas, con sus mentiras, erosionó el clima de la controversia pública, a tal punto que se confunde al contradictor ideológico o político con un enemigo. Muchos líderes murieron acribillados por su pensamiento o tuvieron que salir al exilio para proteger sus libertades políticas más básicas.

Pero, así como dejó un país de víctimas, esta guerra también deja la pregunta por el campo de quiénes infligieron el daño. El conflicto armado interno, de naturaleza política, articuló diversas violencias: desde las disputas por las esmeraldas, pasando por las de las drogas ilícitas, por las de rentas del Estado, las de los conflictos laborales, urbanos o agrarios, por la tierra, hasta las de género y las más estructurales como las asociadas al racismo.

La guerra en Colombia se configuró desde el campo político y desde él se condujo la acción de la fuerza pública. Fue una guerra profundamente racional en la que el uso de la violencia se reguló o desreguló según el logro de objetivos o intereses relativos al poder. En esa medida, fue un juego de interacciones en el que los actores se moldearon mutuamente en una dialéctica incremental de impiedad. Al comienzo, consistió en el enfrentamiento de grupos marxistas o revolucionarios alzados en armas en busca del poder estatal de manera paulatina (acumulando fuerzas) o súbita (insurrección), contra un Estado en formación,

dominado por sectores políticos y élites tradicionales que, a pesar de sus contradicciones internas, defendieron el *statu quo* a través de un reformismo acotado.

El Estado se ha construido en medio de la guerra y su carácter se ha forjado en una fuerte tensión entre legitimidad, legalidad y crimen. Probablemente no existe una descripción más exacta que la de un «orangután con sacoleva»⁴⁹. La compleja relación entre fines y medios ha llevado a que, en ciertas coyunturas, algunas instituciones del Estado hayan cometido todo tipo de violaciones de los derechos humanos (DD. HH.) e incurrido en actos de corrupción tolerados y justificados incluso por intrincados mecanismos legales⁵⁰. Esto explica, en parte, la oprobiosa impunidad que ha cubierto a los poderosos y a quienes han sido decisores durante la guerra.

No todo el Estado ha llegado a ese punto, sin embargo. Hay que reconocer que en esa dialéctica el sistema de pesos y contrapesos ha sido crucial para que las instituciones no naufraguen. Algunas de ellas lo han hecho y se aferran a endeble tablas de salvación en medio de la tormenta, pero muchas han servido como defensa o soporte en contra de las violencias del conflicto.

¿Y la sociedad qué papel ha desempeñado? Si bien no se puede decir que esta haya sido una guerra civil en términos de bandos significativos de la comunidad política, alzados unos contra otros, sí fue una guerra irregular que transcurrió en medio del juego de poder, representaciones e intereses de diferentes personas y grupos de la sociedad civil.

La sociedad no fue un testigo mudo e inerme. Con diferencias de tiempo, modo y lugar – y, por supuesto, capacidad de incidencia–, el papel de los ciudadanos colombianos fue determinante para elegir entre guerra o paz, entre cierre y apertura de la democracia, entre compasión e indiferencia. Lo primero que se debe reconocer es que la sociedad colombiana

⁴⁹ Expresión acuñada por el dirigente liberal Darío Echandía el 5 de noviembre de 1979 en una entrevista con la periodista Margarita Vidal.

⁵⁰ Ejemplo de ello son los estados de sitio y el Estatuto de Seguridad, ambos dictados al amparo de la Constitución de 1886.

aprendió el ejercicio de la ciudadanía en medio de las balas. Puesto de otra manera, la democracia se fue construyendo en medio de los espacios que dejaba la guerra.

Es claro que el rol de la sociedad civil en todas sus formas ha sido determinante para ponerle fin a la guerra y lograr la paz. Primero, con el voto. El Frente Nacional, la Constitución de 1991 y luego con la defensa del Acuerdo de Paz de 2016 en las calles, cuando estuvo en riesgo de ser implementado. La política, a pesar de su decadencia, sigue siendo para los colombianos (y para el mundo) el mayor instrumento de cambio social.

Un segundo elemento ha sido la participación directa que ha impelido y empujado las reformas. La voluntad política para el cambio y la paz ha sido construida en el debate público y con la movilización social. Paulatinamente, y en idas y venidas, esa ciudadanía que se ejerce de manera directa ha logrado un espacio en la democracia.

Y un tercer factor: nunca han sido posibles la reforma ni la paz, si no concurren a los procesos de cambio, de manera dialéctica, tanto sectores de las élites como de la comunidad que buscan empoderamiento. La paz en Colombia no se ha logrado nunca desde un solo lado. Democracia y paz son dos procesos que se retroalimentan. Así lo demuestra la historia del conflicto. Por eso, para que la democracia deje de ser restringida, formal y menos imperfecta, es necesario no solo acabar con la guerra, sino con la violencia. «No matarás» debe ser el primer mandamiento de la República de Colombia.

La Comisión de la Verdad entiende la democracia como un ideal normativo como un conjunto de valores y atributos, como arreglos institucionales que hacen posible la controversia pacífica, como la representación de diversos intereses en una sociedad plural y, por tanto, como un equilibrio en el uso del poder. En Colombia, el origen de la guerra se explica, en parte, por la ausencia y disfuncionalidad de estos elementos en la práctica. Luego, la guerra incidió en el colapso relativo de estos. La violencia hirió, impidió y deformó la democracia colombiana aun cuando estaba en proceso de gestación.

La democracia no solo implica el manejo político de los conflictos y la capacidad de construir mayorías en materia de representación: presupone la inclusión de todos los ciudadanos, su igualdad de derechos y libertades, su discernimiento informado, el respeto

por la diversidad, el libre ejercicio de la oposición, el respeto por las minorías y la clara preeminencia del interés público sobre el privado. En ese sentido, la democracia es un proceso y un campo de disputa.

Entiende la paz más allá de su definición negativa. La paz no es solo el silencio de los fusiles sino la creación de condiciones para la libertad humana. Es un ideal que también requiere normas, valores e instituciones y, sobre todo, el ejercicio igualitario de derechos. Y entiende la guerra como el enfrentamiento eminentemente político que busca la destrucción del enemigo usando la violencia.

Si se observan los sesenta años de conflicto armado, se puede ver que el país tuvo momentos de cierre y apertura de la democracia marcados por la interacción entre la guerra y la paz. Los momentos en que se buscó la paz promovieron la inclusión y las reformas. No obstante, de manera reiterada, hubo periodos de contrarreforma institucional o violencia, y procesos de reciclaje de los conflictos armados –casi siempre, por ausencia de una paz territorial y un proyecto de reconciliación nacional– tras esos momentos luminosos.

Con todo, en Colombia se ha ido consolidando, de manera paulatina, un proceso de democracia: de menor a mayor inclusión y de mayor a menor violencia. Es un proceso incompleto e imperfecto, pero arroja luces sobre las acciones que el Estado debe emprender para lograr una democracia pacífica en lugar de una democracia violenta como la que ha vivido. Ese proceso de democratización ha sido empujado en particular por los sectores pacifistas de la sociedad civil que estuvieron en contra de las armas como camino para el cambio social.

2.1. Los tres momentos de la paz y la guerra

La democratización ha ido de la mano con la pacificación y las reformas tendientes a la consolidación de un Estado nación. En las últimas seis décadas, ha habido varios intentos por construir una paz estable y duradera. Por lo menos tres de ellos han terminado en pactos o acuerdos: el Frente Nacional, en 1958; el proceso constituyente, que culminó en 1991; y el Acuerdo de Paz entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército

del Pueblo (FARC-EP), en 2016. En estos momentos convergieron diversos esfuerzos y aprendizajes.

El Frente Nacional (1958-1974) fue un pacto para acabar la Violencia, y para que los dos partidos históricos, Liberal y Conservador, regresaran al poder, luego de la dictadura conservadora-militar que duró nueve años. La Violencia se originó, en gran medida, por la incapacidad de alternar el poder de los dos partidos y el asesinato del caudillo popular Jorge Eliécer Gaitán; por el manejo «partidista» de un Estado débil y precario, en particular, el «Estado» local y regional⁵¹; y por la bonanza de la renta cafetera.

El pacto entre los dos partidos se propuso la pacificación política, el reformismo social y el desarrollismo en materia económica. Y aunque logró la pacificación –incorporó a los liberales de manera definitiva en el sistema político y cimentó un Estado que, en teoría, era capaz de irrigar la renta del café y otros productos en el conjunto de la sociedad–, su reformismo fue acotado.

En particular, los frenos que las élites políticas y económicas le pusieron a los intentos de reforma agraria no solo hicieron languidecer el ímpetu desarrollista, sino que también avivaron el fuego de los conflictos agrarios. A eso se sumó que los marcos mentales de la Guerra Fría hicieron que los múltiples conflictos sociales y políticos se trataran como asuntos de orden público. Desde principios del siglo XX, los gobiernos colombianos se alinearon con las doctrinas de seguridad de Estados Unidos. Durante la Guerra Fría, el Estado actuó alineado de manera disciplinada con esos intereses.

En la coyuntura que dio origen al Frente Nacional, también se produjo la incorporación de las mujeres a la ciudadanía plena a través del derecho al sufragio. En el plebiscito realizado el primero de diciembre de 1957, que aprobó por mayoría el pacto político, las mujeres votaron por primera vez. Este acuerdo también le devolvió la legalidad al Partido Comunista Colombiano (PCC), que había sido perseguido por la dictadura de Rojas Pinilla.

⁵¹ En el volumen *No matarás*, del Informe Final de la Comisión de la Verdad, se puede observar cómo desde 1946 comenzó una ola incremental de violencia local de origen electoral.

En sus primeros años, este diseño institucional logró apaciguar la violencia gracias a una combinación de factores: 1) garantizó la alternancia y la milimétrica repartición del poder entre los dos partidos mayoritarios; 2) promovió la rehabilitación de los territorios y los pactos de convivencia⁵²; 3) creó instituciones democráticas como las juntas de acción comunal, y 4) propuso una reforma agraria, para la que se crearon instituciones como el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora)⁵³.

Durante el segundo gobierno del Frente, se desarrollaron operaciones militares enmarcadas en el Plan Lazo⁵⁴, tendientes a retomar el control territorial del Estado en las regiones donde subsistía la violencia. Estas eran, a grandes rasgos, las mismas en las que persistían conflictos agrarios sin resolver o en las que existía influencia comunista. Estas operaciones –con bombardeos, detenciones y acoso a los pobladores– fueron asumidas por el PCC como el *leitmotiv* para iniciar una nueva guerra y dieron origen a las FARC⁵⁵, pues, para entonces, el PCC ya había definido que su estrategia de toma del poder se basaba en la combinación de todas las formas de lucha: legales e ilegales, armadas y electorales⁵⁶.

Dado que el pacto que dio origen al Frente Nacional fue excluyente con las minorías políticas, quienes quedaron por fuera conformaron un nuevo campo de acción. Sectores de la clase obrera, estudiantes, campesinos y pueblos étnicos rompieron amarras con los partidos tradicionales y se articularon a proyectos de izquierda en una amplia gama de matices que iban desde los partidos legales y electorales, como el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), la Alianza Nacional Popular (Anapo), el Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario (MOIR), hasta las guerrillas, que emergieron en ese contexto de democracia restringida. Las FARC, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Ejército de Liberación

⁵² Con el Plan de Rehabilitación para los cuatro departamentos más afectados por la última etapa de la Violencia, y la Comisión sobre Causas de la Violencia que firmó 52 pactos locales de paz.

⁵³ Congreso de la República de Colombia, Ley 135 de 1961.

⁵⁴ El plan fue diseñado por el general Ruiz Novoa. Existen dos versiones al respecto, la del propio Ruiz, que afirma que surgió del análisis de la situación colombiana, y la de numerosos expertos y académicos que atribuyen el diseño del plan al asesoramiento de Estados Unidos.

⁵⁵ Se produjeron en Tolima, Huila y Cauca, particularmente en Marquetalia, El Pato y Riochiquito.

⁵⁶ La decisión del PCC de combinar las formas de lucha se tomó en su IX Congreso, en 1961. En 1964, luego de los bombardeos del Plan Lazo, se fundó el Bloque Sur como una guerrilla de autodefensa y, en 1966, nacieron oficialmente las FARC.

Nacional (ELN) tuvieron influencia en ese amplio y plural campo de la izquierda. Eran tiempos revolucionarios donde la lucha armada estaba en auge en muchos países de Latinoamérica, África y Asia.

Hasta finales de los años setenta, el conflicto fue mucho más dinámico en lo social y político que en lo armado⁵⁷. Sin embargo, el régimen bipartidista no estuvo a la altura de las reformas que se requerían para evitar una radicalización de los sectores sociales y de algunas izquierdas. En particular, el hecho de que sectores muy influyentes de ambos partidos se hayan unido para sabotear la reforma agraria que había impulsado Carlos Lleras Restrepo, con fuerte apoyo campesino, generó la sensación de que el reformismo tenía un espacio muy limitado en el sistema colombiano y significó una gran frustración para el campesinado sin tierra⁵⁸.

Esta nueva realidad de inconformismo social no fue resuelta de manera democrática. De hecho, los gobiernos del Frente Nacional usaron y abusaron del estado de sitio y de la represión para enfrentar el malestar de las personas. De dieciséis años que duró este acuerdo, diez transcurrieron bajo estado de excepción. Esto implicó entregarles facultades del gobierno civil al estamento militar, lo que derivó en graves violaciones de los DD. HH. La fuerza pública y organismos de inteligencia, como el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), actuaron con relativa autonomía, protegidos por el fuero y las facultades de la justicia penal militar, que incluso les permitió juzgar a los civiles.

Toda esta dinámica de los años sesenta y setenta estaba arropada por las narrativas conspirativas de la Guerra Fría, que influyeron en Colombia como en todo el continente, con su concepción del «enemigo interno». Esta doctrina contrainsurgente se expresó en la estigmatización del movimiento social y en el tratamiento militar de los conflictos políticos.

⁵⁷ Las acciones armadas de las guerrillas fueron esporádicas, mientras los paros, huelgas y protestas fueron en aumento.

⁵⁸ El Pacto de Chicoral firmado en 1972 reformó la Ley 135 de 1961 y tuvo un impacto en la división de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) en una línea de izquierda y una gobiernista. Para mayor detalle consultar *Colombia adentro. Colección de relatos territoriales* del Informe Final de la Comisión de la Verdad.

En ese mismo periodo, las izquierdas radicales, adheridas a corrientes internacionales (soviéticas, cubanas o chinas), le otorgaron a un régimen semicerrado –que lo era, aunque no herméticamente– la razón fundante de una guerra insurgente. Izquierdas armadas denostaron la ruta de las reformas, pues buscaban la toma del poder político por la vía de las armas y sustituir el régimen vigente por otro de carácter socialista, no necesariamente democrático. Así, apenas seis años después de creado el Frente Nacional, nacieron las guerrillas como expresión armada de proyectos revolucionarios. A las FARC se sumaron el ELN, que se concibió como una fuerza política y militar, y el EPL como brazo armado del Partido Comunista Marxista Leninista (PC-ML). Cada una de ellas tuvo una inserción regional diferente⁵⁹. En los primeros diez años, estuvieron «acumulando fuerzas» usando la táctica de golpear y huir, en un esquema de «guerra popular prolongada» de largo plazo que no significó una amenaza para el régimen. Las prácticas tempranas de estas guerrillas estuvieron marcadas por el autoritarismo tanto dentro como fuera de sus filas.

La irrupción del Movimiento 19 de Abril (M-19) a mediados de los años setenta rompió la dinámica vegetativa de esas guerrillas⁶⁰. Este grupo llevó la guerra a las ciudades y a las élites económicas y políticas. También construyó una narrativa nacionalista y democrática que atrajo a algunos sectores de las clases populares urbanas en un país que había cambiado demográfica, sociológica y políticamente. Esta fue alimentada por el fraude de las elecciones de 1970⁶¹. Posteriormente, el fin del Frente Nacional, y su extensión de facto con la presidencia de Alfonso López, radicalizó aún más los sectores sociales cuyas demandas de derechos no estaban satisfechas.

A finales de los años setenta se creó un escenario perfecto para el surgimiento de la insurgencia. Al menos cinco fenómenos contribuyeron a lo anterior: 1) el contexto

⁵⁹ Las FARC en el sur del país, el ELN en el oriente y el EPL en el noroccidente.

⁶⁰ El M-19 surgió en 1974 como un movimiento político-militar. Nació de la convergencia de militantes urbanos que desertaron de las FARC y de un grupo de militantes de la Anapo que decidió alzarse en armas luego del fraude en las elecciones presidenciales de 1970.

⁶¹ Al respecto, Carlos Noriega, el ministro de Gobierno en ese momento, afirmó en los años noventa que el fraude sí existió y que para el gobierno liberal de Carlos Lleras era imposible no entregarle el poder al conservador Misael Pastrana, dado que estaría incumpliendo el acuerdo fundante del Frente Nacional. En el libro *Fraude en la elección de Pastrana Borrero* el exministro explica que el fraude se dio en algunas regiones.

internacional ofreció mensajes favorables para las revoluciones. Al triunfo de la Revolución cubana –que en realidad fue un caso excepcional– se sumó la derrota de Estados Unidos en Vietnam, la victoria de los sandinistas en Nicaragua y el auge de las guerrillas en Centroamérica. 2) El movimiento social se radicalizó ante la incapacidad del régimen de hacer reformas desde el Estado que generaran mayor equidad ante la realidad de que el sistema estaba conformado por redes clientelares de los partidos y las élites. 3) Las guerrillas decidieron tomar el poder por la vía armada e insurreccional, premisa que imperó en sus acciones entre 1978 y 1982, pero luego se extendió hasta 1990 (y más allá). 4) El gobierno de Julio César Turbay Ayala otorgó a la fuerza pública el poder y la libertad (acompañada de la impunidad) para frenar el campo insurgente con el Estatuto de Seguridad, lo que ocasionó graves violaciones de los DD. HH.⁶². 5) El narcotráfico irrumpió en el país como un actor político y económico, que encajó sin problemas en el sistema clientelista, con una doble articulación social: por las élites, a través del comercio de la droga y el lavado de activos; y por los sectores populares, a través de los cultivos y los ejércitos privados de violencia.

Este último factor fue quizás el más determinante de todos, dado que el cruce de caminos entre la guerra insurgente-contrainsurgente, y las guerras por y contra las drogas, es lo que explica en gran medida que el conflicto armado interno de Colombia se haya extendido por tres décadas más que los conflictos similares en el resto del continente. El narcotráfico contribuyó al escalamiento y extensión de la guerra y a la lumpenización de los ejércitos insurgentes, los paramilitares y los sectores de la fuerza pública involucrados en él.

Desde mediados de los setenta, se incrementó la violencia política, entendida como la eliminación del contradictor ideológico político. Esta aumentó ya no como el exterminio entre liberales y conservadores, sino entre aparatos armados de las izquierdas radicales y agentes del Estado (como el Ejército, la Policía y el DAS), o de las élites económicas y políticas. Las principales víctimas fueron miembros de organizaciones sociales campesinas, estudiantes y sindicalistas, que fueron asesinados en el contexto de las protestas sociales por

⁶² Las torturas, las desapariciones forzadas y las detenciones arbitrarias crecieron en este periodo. También se produjo la primera ola de exilio de disidentes colombianos hacia el exterior.

agentes de la fuerza pública –en ocasiones, encubiertos bajo figuras como la Mano Negra, la Triple A⁶³, etc.– o directamente por grupos armados al servicio de gamonales locales. Muchos civiles también fueron víctimas de las guerrillas. Estas eliminaron a sus contradictores ideológicos y políticos dentro de la izquierda o a los que consideraban de la «derecha», «enemigos de clase»⁶⁴, informantes del enemigo o «sapos»⁶⁵.

La década de los setenta terminó con un gran cierre de la democracia. Las normas y políticas del Estatuto de Seguridad, dictadas por el ejecutivo, aceptadas por el poder judicial e implementadas por el sector castrense, construyeron como enemigo a los disidentes y críticos del régimen. De esa manera, se exacerbó la percepción de que, en Colombia, a pesar de que regía una democracia, los militares estaban por encima de la ley dada la alta impunidad y protección política que tuvieron sus actuaciones. Las violaciones de los DD. HH. por parte de estos –en particular la tortura, la desaparición forzada y las detenciones arbitrarias– fueron negadas o encubiertas. Estas permanecieron en la impunidad y golpearon la legitimidad del Gobierno y del Estado.

La democracia también se cerró debido a las guerrillas. Estas creyeron que, luego del paro cívico de 1977, Colombia estaba en una fase preinsurreccional y centraron todo su esfuerzo en construir ejércitos revolucionarios, radicalizar el movimiento social y generar un ambiente de ingobernabilidad que llevara a una crisis del régimen. El afán de hacer una guerra popular las llevó a que buscaran dinero a través de acciones como el secuestro, quizás la práctica más inhumana de las insurgencias. Como sucedió con las torturas cometidas por la fuerza pública, esta estrategia golpeó la legitimidad social y política de estos grupos.

⁶³ En 1963, se produjeron las masacres de Santa Bárbara y, en 1971, la represión al movimiento de estudiantes y las detenciones también a los campesinos que luchaban por la tierra.

⁶⁴ Se destacan los asesinatos de Jaime Arenas y Ricardo Lara, por parte del ELN; de José Raquel Mercado, por parte del M-19, y de Rafael Pardo Buelvas, por parte de la Autodefensa Obrera (ADO).

⁶⁵ Término usado con frecuencia en las organizaciones al margen de la ley para referirse a delatores.

2.2. Abrir la democracia

En los años ochenta, el presidente Belisario Betancur (1982-1986) diseñó por primera vez una ruta de ingreso a la democracia para quienes estaban en armas por fuera de ella. A partir de la experiencia del Frente Nacional y el contexto latinoamericano, Betancur construyó una ruta hacia la paz con varios pilares: 1) una apertura democrática que se expresó en la creación de movimientos legales para la insurgencia y sentó las bases de la descentralización con la elección popular de alcaldes y gobernadores; 2) un programa –el Plan Nacional de Rehabilitación– que construyera Estado y democracia desde los territorios, y 3) la resolución del problema de las drogas; esto es, la eliminación de los cultivos ilícitos, la desarticulación del narcotráfico a través de golpes a sus rutas y laboratorios, y la disolución de las alianzas de los capos con parte de la fuerza pública.

Una parte importante del sector económico, incluidos algunos dirigentes gremiales, estaban en contra de la paz de Betancur. Lo mismo ocurrió con la mayoría de élites políticas y económicas locales; los narcotraficantes de todos los carteles, y el estamento militar. Este último se opuso a la amnistía y la tregua impulsadas por el presidente con el argumento de que entraban en contradicción con su mandato constitucional⁶⁶.

En varios momentos, la fuerza pública creyó que era posible la derrota militar de las guerrillas y que la democracia podía y debía sacrificarse, si era necesario para lograrlo⁶⁷. De hecho, ante las denuncias del naciente movimiento de derechos humanos en el país, algunos de los más destacados generales adujeron que los controles institucionales les impedían ganar la guerra⁶⁸.

Por su parte, las élites económicas fueron reacias a los cambios que traería la democratización del poder político, si esto implicaba compartir los espacios de poder con las izquierdas. Esto sucedió, sobre todo, en sectores vinculados a grandes latifundios y la

⁶⁶ El concepto de «orden público» está anclado a la Constitución de 1886.

⁶⁷ Una expresión de este pensamiento fue el propio Estatuto de Seguridad, pero también la manera como el Ejército actuó frente al proceso de paz, y la resolución dada a la toma del Palacio de Justicia.

⁶⁸ Se instauró el concepto del «síndrome de la Procuraduría» para hablar de las investigaciones por violaciones de derechos humanos. Más adelante este evolucionó a «guerra jurídica».

ganadería. El miedo al cambio de un modelo de la propiedad y, por ende, la pérdida de sus privilegios se impuso a la búsqueda de la paz de Betancur. Y sin el apoyo de los sectores económicos y los militares era poco lo que se podía avanzar.

Las élites políticas regionales, cuyo papel en el mantenimiento del poder central es crucial, también formaron parte de los «enemigos agazapados de la paz»⁶⁹. Estas sintieron amenazado su poder con la irrupción de una izquierda legal, amparada por el Gobierno en el proceso de paz, justo cuando se abrían los espacios de la descentralización política y administrativa.

Las bases de la descentralización se sentaron en 1983. Cinco años después, esta se hizo realidad con la elección popular de alcaldes, que cambió la dinámica de la democracia. En ese contexto, las izquierdas irrumpieron con relativo éxito. La Unión Patriótica (UP), en particular, ganó alcaldías en municipios muy atractivos en términos de rentas y de los juegos de poder regional y nacional. No obstante, la guerra sucia impidió que la UP gobernara allí donde se la eligió democráticamente⁷⁰.

El narcotráfico también se opuso a la paz de Betancur. En perspectiva, lo que ocurrió a partir de 1982 fue que mientras a la guerrilla se le abrían las puertas para ingresar al sistema bajo el reconocimiento como actor político, al narcotráfico, que ya hacía parte de él, se le expulsó y se le redujo, en público, a la condición de criminal –en privado, sin embargo, se mantuvieron y profundizaron esas alianzas⁷¹–. En lugar de una presencia directa en los cargos directivos del Estado, los narcotraficantes mantuvieron relaciones con sectores influyentes de los partidos políticos, las élites económicas y la fuerza pública.

⁶⁹ El término lo acuñó Otto Morales Benítez, presidente de la Comisión de Paz de Betancur que renunció en 1983 sin dar detalles al respecto. En los años noventa, poco antes de su muerte, en una entrevista con la periodista María Isabel Rueda, Morales dijo que estos enemigos eran las élites económicas.

⁷⁰ En marzo de 1986, la UP se convirtió en la tercera fuerza política con cinco senadores y nueve representantes a la Cámara. En 1988, obtuvo 23 alcaldías.

⁷¹ Esta expulsión se materializó con la persecución a Pablo Escobar Gaviria, lo que derivó en una guerra de un sector del narcotráfico contra el Estado colombiano. Otro sector continuó aliado con el narcotráfico a través de los grupos paramilitares.

Todos los anteriores actores se unieron en contra de la democratización que trajo el proceso de paz de Belisario Betancur. En ese contexto, el paramilitarismo surgió como una respuesta violenta al cambio que se estaba produciendo. Narcotraficantes, sectores de la fuerza pública y de las élites políticas y económicas, en particular de algunas regiones⁷², participaron en esa coalición cuyo fin era acumular poder y dinero, y defender el *statu quo*.

El proyecto paramilitar se configuró alrededor del movimiento Muerte a Secuestradores (MAS), financiado por 200 narcotraficantes del país, luego de que el M-19 secuestrara a Martha Nieves Ochoa, hermana de algunos de los más importantes miembros del Cartel de Medellín. Este luego dio paso a un fenómeno extendido en varios departamentos, cuyo epicentro fue, primero, el Magdalena Medio y, después, la región de Urabá y Córdoba bajo la sigla de «masetos» en la que se articularon miembros destacados de la fuerza pública: oficiales del Ejército, la Policía y el DAS, así como ganaderos afectados por el secuestro y políticos.

La mayoría de las guerrillas tampoco se tomaron en serio la oferta de «democratización» de Betancur. Un sector, que incluía el ELN, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria-Patria Libre (MIR-PL), nunca acudió a la paz. Estas guerrillas se unieron para impulsar la lucha social y política «extrainstitucional» y crear un poder alterno o popular⁷³. El M-19 tuvo una postura ambigua: por un lado, estaba con el diálogo nacional y la paz, y, por otro, crecía militarmente y compraba armas al por mayor. El EPL y las FARC-EP adoptaron posiciones similares. El EPL aprovechó la ventaja política del proceso sin abandonar la aspiración de imponerse por las armas. Las FARC-EP, por su parte, aunque estuvieron más cerca de llegar a un acuerdo, en la práctica mantuvieron vigente su plan de tomar el poder por las armas.

⁷² Para los años ochenta, se destacaron el Magdalena Medio, que se convirtió en un laboratorio contrainsurgente, pero también Antioquia (Urabá), Córdoba, Magdalena, Cesar y Meta.

⁷³ Este concepto enarbolado por la llamada Trilateral (ELN, PRT, MIR-PL) planteaba que el poder no se toma, sino que se construye. Influyó lo que estaba ocurriendo en El Salvador, donde la guerra interna estaba prácticamente en un empate militar y la guerrilla tenía control de territorios donde desarrolló un modelo de poder dual.

En 1984, el Gobierno y las FARC-EP firmaron el Acuerdo de La Uribe con el que se dio vía libre a la creación de la UP como una opción legal en la política para los guerrilleros. Esta se fundó como un instrumento para la paz y evidenció un momento donde primó la confianza. El supuesto básico de la paz de Betancur era que, si la UP encontraba un espacio en la democracia, no habría motivos para que los insurgentes siguieran en el monte.

La idea no alcanzó a probarse. Apenas los primeros congresistas del partido fueron elegidos, comenzaron a ser asesinados en un exterminio político que duró más de una década. Entre tanto, las FARC-EP aprovecharon el tiempo posterior al acuerdo para hacer proselitismo político y duplicar sus frentes en armas, apuntalados con los dineros obtenidos de los impuestos a los cultivos de coca en estos años, y en otros eslabones de la cadena más adelante.

En ambos casos –Gobierno y guerrilla– hubo algo de ingenuidad y también de traición. Así como las FARC-EP incrementaron sus capacidades de combate durante la tregua, el gobierno de Betancur no contuvo las acciones de la fuerza pública, los organismos de inteligencia o los paramilitares del MAS, a pesar de que su composición quedó develada públicamente desde 1983⁷⁴ cuando el procurador general de la nación reveló la lista de 163 personas, de las cuales 59 eran militares. La guerra sucia fue un factor –no el único– que impidió en ese momento la entrada a la democracia de los grupos en armas que percibieron en este una reacción violenta al proceso. Las guerrillas tampoco habían incorporado la lucha democrática como su horizonte. Más bien libraban una lucha que les llevara a la «toma» del poder político y la construcción de otro Estado y otro régimen político. Para todos los casos, el de la extrema derecha y la extrema izquierda, la combinación de armas y política resultó nefasta.

Así pues, el presidente que había diseñado el proceso de paz con precisión de relojero y que quería adelantarse para evitar una guerra civil se fue quedando solo. Esa soledad o, incluso, ausencia de poder real se materializó en los hechos del Palacio de Justicia. El

⁷⁴ En 1983, el procurador Carlos Jiménez Gómez reveló que el MAS estaba compuesto por narcotraficantes y miembros de la fuerza pública.

despropósito del M-19 de hacerle un juicio a Betancur, arrasando con las Cortes, y el del Gobierno de no ceder ante la inminente necesidad de un diálogo, derivaron en el triunfo de la intransigencia. Las Fuerzas Armadas impusieron la retoma del Palacio así esta devastara las altas cortes del país, otro de los pilares del Estado. Más de 100 muertos y por lo menos once desaparecidos fueron el saldo atroz de esa decisión. Entre las cenizas del palacio quedó enterrada la posibilidad de una paz temprana, que le hubiese ahorrado a Colombia cientos de miles de muertes y sufrimiento.

El Palacio de Justicia cerró el espacio político de la paz. La guerra sucia arreció y se abrieron otros frentes de violencia como la guerra de un sector del narcotráfico contra el Estado y, en particular, contra la justicia. Durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), era evidente que la violencia (no solo la guerra) era el mayor mal de la sociedad colombiana. Por esto, poco a poco se fue construyendo un consenso alrededor de que era necesaria una mayor democratización como antídoto contra ella⁷⁵.

Esa democratización de la sociedad colombiana no sucedió de inmediato, sin embargo. Esta debe observarse en trayectorias de largo plazo, complejas y dialécticas. Si bien el proceso de paz iniciado por Betancur no llegó a buen término durante su administración, la descentralización fue una de las reformas más significativas de la historia política del siglo XX en Colombia. En oposición a la guerra sucia desatada por la alianza paramilitar, con cálculo político y económico; del frenesí de una ofensiva «final» de las guerrillas; y de una arremetida violenta de los narcotraficantes, hubo un proceso de apertura gracias a una sociedad civil que empujaba hacia adelante.

Los movimientos contestatarios de las décadas anteriores habían dado paso a nuevos movimientos que buscaban espacios de participación. La ciudadanía se sentía estrecha en el diseño del Estado centralista, católico y de mano fuerte, consignado en la Constitución de 1886. Así, emergieron demandas por una reforma constitucional. No obstante, y al mismo tiempo, seguía corriendo sangre. En este, como en muchos momentos posteriores, en la

⁷⁵ En 1987, un destacado grupo de intelectuales le entregó al presidente un informe (*Colombia, democracia y guerra*) en el que se analizan los diferentes tipos de violencia que existían en ese entonces en el país.

misma mesa se jugaban partidas diferentes y contradictorias. Mientras la guerra sucia escaló con masacres y magnicidios, el Gobierno y sectores democráticos buscaron la reforma.

En ese contexto, resultó crucial que un grupo de guerrillas –M-19, EPL, PRT y Quintín Lame– cambiaran su lectura del momento y reconocieran que la lucha armada no era el camino y que con la violencia no construirían un mundo mejor. La negociación definitiva con estas guerrillas, consolidada entre 1989 y 1991, contribuyó a que convergieran las rutas de la paz y la reforma democrática.

En la arena quedaron tendidos algunos de los mejores líderes del país, que fueron asesinados bajo el sistema de la combinación de armas y la política, y del crimen como parte de la lucha por el poder. La mayoría de ellos, pero no todos, eran miembros de la oposición política y social al régimen⁷⁶. Hubo un genocidio de todo un partido, la UP, y para las elecciones de 1990 habían sido asesinados cuatro candidatos presidenciales, incluido Luis Carlos Galán, quien era el favorito para ganar la Presidencia; Jaime Pardo Leal; Carlos Pizarro, y Bernardo Jaramillo. Todos ellos representaban, de una manera u otra, el cambio.

2.3. Paz, constituyente y Constitución

La Constitución de 1991 fue posible porque hubo cambios de paradigmas mentales y de propósitos políticos en todos los actores involucrados en la guerra. Se pasó de la intransigencia a la concertación, y del todo o nada a la búsqueda del mejor acuerdo posible. La política volvió a tener potencial transformador. Este acuerdo de paz, derechos, pluralismo y modernidad dejó claro que en Colombia sí había un camino para las reformas. O, en otros términos, que sin el tronar de los fusiles era posible entenderse.

Si la foto del Benidorm⁷⁷ era la de los dos patriarcas de los partidos Liberal y Conservador unidos en un pacto de pacificación, perdón y olvido, la foto de la Constituyente era la de sus

⁷⁶ El segundo partido con más personas asesinadas durante el conflicto armado interno es el Liberal. En esa combinación de armas y política, por ejemplo, las FARC-EP asesinaron a Pablo Emilio Guarín, congresista liberal, excomunista, quien formó parte del proyecto paramilitar del Magdalena Medio.

⁷⁷ Ciudad de Valencia, España, donde se firmó el pacto que dio origen al Frente Nacional, entre Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez.

herederos⁷⁸, más un tercero que representaba esa izquierda que entró a la democracia a través del diálogo. La Constituyente demostró que era necesaria la concurrencia de las diferentes corrientes para lograr una paz nacional y, sobre todo, acuerdos sobre lo fundamental. La Constitución de 1991 sentó las bases para una transformación paulatina del país. Hizo que la demanda de derechos políticos, pero también económicos, sociales y culturales, dejaran de ser calificados como subversivos y se convirtieran en parte esencial de la vida digna. Y, en breve, fue el fundamento para transformar la relación del Estado con los ciudadanos y consolidar instituciones democráticas.

Los años noventa significaron el reconocimiento de derechos e ingreso a la democracia social y política de los pueblos étnicos, indígenas y afrodescendientes, y en particular el reconocimiento de sus territorios, formas de gobierno, cultura y derechos. La Corte Constitucional, creada por la Constitución de 1991, no solo defendió las libertades y derechos individuales y colectivos, sino que mostró un horizonte más allá del que la propia idiosincrasia colombiana podía ver en esta materia. La tutela empoderó a los ciudadanos. La democracia participativa alentó todo tipo de iniciativas locales y permitió que emergiera una ciudadanía deliberante. Se crearon partidos y movimientos en un amplio espectro de agendas e ideologías.

Muchos de estos movimientos, especialmente de las izquierdas, rompieron ética y políticamente con la lucha armada y se fueron consolidando como una opción de poder en medio de la más atroz violencia. Entre todos, pusieron una altísima cuota de sangre. Probablemente la mayor de todas, la pusieron la UP, los campesinos, los líderes políticos de todos los partidos, los sindicalistas y un largo etcétera dependiendo de la región y el momento. En medio de esa violencia, resistieron y lograron mantener viva y activa la democracia local y nacional. A esa resistencia civil se le debe reconocer un lugar en la historia como el capital social más significativo para la paz en Colombia: su verdadera infraestructura humana.

⁷⁸ Álvaro Gómez, hijo de Laureano; Horacio Serpa, dirigente liberal; y Antonio Navarro, exguerrillero del M-19.

Después de la Constitución, sin embargo, vino la gran guerra. ¿Por qué? Con la Constitución de 1991 se incorporó a una parte de las izquierdas en el sistema político, pero la consecuencia intrínseca del nuevo pacto fue la ruptura también de las hegemonías partidistas tradicionales. La idea era que, para democratizar al país, también era necesario superar el bipartidismo.

La década de los noventa comenzó, pues, con una gran fragmentación política y con un Estado que impulsó la apertura económica sin lograr una gestión incluyente de ella y con consecuencias negativas para muchos sectores sociales, especialmente para los ligados a la tierra y los sindicales. Esto profundizó la descentralización para un Estado que no conocía a fondo su propio territorio y que vivía dos bonanzas: la del petróleo y la de la coca.

Hay por lo menos cinco factores más que explican la llegada de esa gran guerra. 1) A la competencia política se le sumó una fuerte competencia por las rentas lícitas e ilícitas, lo que se reflejó en las disputas por el poder local. Las guerrillas en particular se disputaron la coca y la minería, y desde los sectores en el poder, el incremento en los costos de las campañas incentivó la corrupción. 2) El narcotráfico se consolidó como un actor político-militar que financió y articuló una coalición contra las reformas y la democratización que se derivaban de la Constitución a través del proyecto paramilitar. 3) Una parte del país y de la población continuó excluida del pacto; y las guerrillas se afincaron precisamente en esos territorios marginados para continuar con el conflicto. 4) La guerra contra las drogas avivó el fuego de la violencia. 5) Y la idea de la paz como el silencio de los fusiles, y no como un proyecto de paz territorial y reconciliación nacional, primó entre las mayorías⁷⁹.

En su momento, muchos sectores advirtieron sobre el riesgo de una paz incompleta e intentaron no solo acercarse a las FARC-EP, el ELN y lo que quedaba del EPL⁸⁰, sino a los

⁷⁹ Vale la pena destacar que, en 1992, se publicó el informe de la Comisión de Superación de la Violencia, *Pacificar la paz*, como parte del acuerdo de paz con el EPL y el Quintín Lame. En este documento, los autores llaman la atención sobre los riesgos de que las regiones donde estos grupos actuaron mientras estuvieron en armas fueran copadas por otros grupos al margen de la ley y no por el Estado. Estas regiones eran Cauca, Putumayo, Catatumbo, Urabá-Córdoba, Catatumbo. Las mismas en las que ha persistido el conflicto hasta hoy.

⁸⁰ El epílogo de estos intentos fue el bombardeo a Casa Verde, sede de las FARC-EP, el 9 de diciembre de 1990, justo cuando el país elegía a los constituyentes.

grupos paramilitares hacia el proceso constituyente⁸¹. Esto no se logró. Por un lado, para algunos sectores reaccionarios, la Constitución abrió demasiado la democracia, por lo que era necesario cerrarla a tiros. Por otro, para las guerrillas de las FARC-EP y el ELN, la Constitución de 1991 no cambiaba nada de fondo. Los hechos muestran que hubo cierta resignación frente a esta paz parcelada. El abandono por parte del Gobierno de los diálogos de Tlaxcala, en México, con estas guerrillas que seguían en armas⁸² y medidas como la creación de la Convivir⁸³ avivaron el conflicto.

En ese momento, las FARC-EP y el ELN fueron marginadas y también se automarginaron de la comunidad política. Más que combinación de formas de lucha, en esta etapa lo que hicieron las guerrillas fue erosionar los vínculos con los espacios representativos de la política legal y buscar la instauración de sistemas de control autoritarios en territorios bajo su influencia. En particular, la decisión de la FARC de erradicar el Estado en sus territorios fue una de las mayores amenazas a la democracia local recién inaugurada. Una dinámica opuesta a la del narcotráfico que ingresó al «establecimiento» con un éxito incremental a través de diferentes pactos con la clase política, algunas instituciones del Estado y sectores económicos, todo bajo la sombrilla del proyecto paramilitar, que expolió las finanzas del Estado local y nacional.

Vale la pena aclarar que, en Colombia, desde su origen hasta su final, la guerra fue una disputa ideológica en torno al modelo de Estado y sociedad, política en torno a ganarse el favor de las mayorías del país, y económica en torno a la disputa por rentas legales e ilegales. No hay fines ni medios puros. Más bien, en la guerra el balance entre fines y medios terminó a favor de los segundos. Eso explica en parte la profunda deshumanización del conflicto.

La descentralización y la apertura económica, las dos principales dinámicas del régimen durante los años noventa, pusieron al «territorio» como el principal escenario de disputa. La

⁸¹ Un sector de las autodefensas del Magdalena Medio se desarmó. En Córdoba, hubo un proceso sui generis fruto de un acuerdo entre el EPL y el jefe paramilitar Fidel Castaño.

⁸² Los diálogos se rompieron en 1992 y solo hasta 1998 hubo un nuevo intento de negociación.

⁸³ El detalle sobre este momento crucial a comienzos de los años noventa se puede leer en el volumen *No matarás. Relato histórico del conflicto armado*, del Informe Final de la Comisión de la Verdad.

guerra en estos años fue una confrontación política entre la extrema derecha y la extrema izquierda, una disputa feroz por el narcotráfico, el petróleo, las rentas mineras, la tierra y la contratación pública; pero también por la representación de los territorios en el proyecto de nación y por los discursos y narrativas⁸⁴. En este escenario, los territorios étnicos y las regiones de colonización campesina se convirtieron en corredores geográficos de la confrontación.

Para las guerrillas, ejercer el poder local las llevó a destruir y obstaculizar la actuación del Estado, el sistema político y el orden social establecido en esquemas de poder dual; es decir que en algunos territorios había dos autoridades: la del Estado y la de las insurgencias. Estos poderes duales fueron particularmente «exitosos» en regiones donde pudieron controlar las rentas antes mencionadas.

Así, el ELN se consolidó en Arauca y regiones de explotación de oro (Chocó, Cauca sur de Bolívar, entre otras) en las que hicieron pactos políticos con sectores tradicionales y expoliaron rentas públicas o se sumaron a la explotación ilegal de los recursos naturales⁸⁵. Las FARC-EP se hicieron fuertes en la Orinoquía, Amazonía, el Pacífico y en general donde se producía hoja y base de coca; en los corredores por donde esta droga se movía y en los lugares por las que se exportaba. Allí también hicieron pactos e incrementaron no solo las acciones de guerra, sino la violencia política contra representantes, funcionarios e instituciones públicas, elegidos o nombrados.

Como respuesta a la guerra integral del presidente César Gaviria (1990-1994), las FARC-EP establecieron como su enemigo al Estado integral. Así, masacraron, secuestraron y exiliaron a alcaldes, concejales, diputados y congresistas. En esta coyuntura, y durante toda la década de los noventa, también cometieron asesinatos políticos motivadas por antiguas

⁸⁴ Esta dinámica se profundiza en el apartado de reconfiguración del territorio del mismo capítulo mencionado en la nota al pie anterior y en *Colombia adentro. Colección de relatos territoriales* del Informe Final de la Comisión de la Verdad.

⁸⁵ Un desarrollo completo de esta dinámica de los años noventa se puede leer en el relato histórico de la Comisión de la Verdad: “La guerra contra la paz”.

retaliaciones⁸⁶. El enemigo ya no era solo el combatiente armado: la noción del «enemigo» se extendió incluso a periodistas, académicos, ministros que ellos consideraban parte del establecimiento⁸⁷.

La vía de acceso al poder ya no era la «toma armada del aparato central». Es decir, no era llegar a Bogotá en carros de guerra, como lo hicieron los cubanos en La Habana o los sandinistas en Managua. Las guerrillas comprendieron que el poder local y regional es el factor determinante del poder en Colombia. Su estrategia en los años noventa fue, por tanto, acumular este poder en las regiones donde podían dominar; pelear a sangre y fuego donde había campos en disputa; e intentar colapsar la gobernabilidad donde sus fuerzas oponentes eran hegemónicas⁸⁸. Hacer, como dijo alguna vez Laureano Gómez, invivible la nación.

Por su parte, el proyecto paramilitar se revitalizó con las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) y las AUC. Desde los más tempranos años noventa actuaron en contra de las nuevas fuerzas que se disputaban la democracia. Las ACCU fueron una secuela de los Pepes, luego de que un grupo de narcotraficantes se aliaron con el Estado para dar muerte a Pablo Escobar. Fueron un proyecto de carácter militar, político y social de extrema derecha que, aunque en principio fue regional, fue replicado en todo el país como AUC.

La violencia paramilitar no fue, en principio, indiscriminada. Esta estuvo, de hecho, racionalmente orientada a herir a las fuerzas de cambio social que emergían en el nuevo contexto de apertura democrática. En particular, se atacó a la UP, cuyo genocidio se consolidó en los años noventa, a los movimientos regionales y a las expresiones más políticas del movimiento social⁸⁹. En Urabá, por ejemplo, el paramilitarismo logró revertir la ventaja política de la UP. Este cambio se dio en medio de la guerra entre las FARC-EP y un sector

⁸⁶ En esta categoría pueden entrar los asesinatos de Álvaro Gómez, de Jesús Bejarano e Isaías Duarte, entre otros.

⁸⁷ Esta dinámica se profundiza el apartado sobre órdenes insurgentes del mismo capítulo de relato histórico.

⁸⁸ Emularon la estrategia de las guerrillas centroamericanas, especialmente del FMLN en El Salvador que logró el control de algunos territorios.

⁸⁹ Solo por mencionar algunos casos, los paramilitares asesinaron a Tirso Vélez, candidato a la gobernación de Norte de Santander; a Luis Fernando Rincón, exalcalde de Aguachica; al defensor de derechos humanos Eduardo Umaña Mendoza, a los defensores Elsa Alvarado y Mario Calderón; al humorista Jaime Garzón; al defensor Jesús María Valle.

de desmovilizados del EPL que se unieron a los paramilitares de las ACCU. Este enfrentamiento facilitó un dominio hegemónico de los paramilitares, quienes pactaron con los sindicatos, algunas empresas, así como con la fuerza pública y gran parte de la sociedad civil. Para ello, usaron la violencia, el constreñimiento, la compra de conciencias y el pacto político. En el mismo sentido, en todo el Caribe, gran parte de la expansión paramilitar se hizo arrasando con los líderes de la izquierda democrática⁹⁰. Lo mismo ocurrió en Norte de Santander, Meta, Antioquia y el Magdalena Medio, por mencionar apenas unas regiones. La disputa militar y política fueron dos caras de una misma moneda. Se entraba con las armas y se consolidaba con la política o, en contraposición, los políticos atraían a estos grupos armados para garantizar un poder sin democracia.

En esa guerra, que entre 1995 y 2005 dejó el mayor número de víctimas en el país, se consolidó una contrarreforma agraria y se revirtieron algunos de los logros de la paulatina democratización, en algunos casos de manera temporal y en otros más prolongada⁹¹. Hubo regiones donde la competencia electoral se hizo inviable y otras en las que los derechos políticos como la participación ciudadana, la organización social, la libertad de expresión fueron constreñidas o desaparecieron del todo. Las AUC, así como las expresiones anteriores y posteriores del paramilitarismo, han significado la mayor destrucción de los avances democráticos del país, especialmente por su contenido ultraconservador y elitista.

Para finales del siglo XX, en una porción del país se había impuesto la coalición paramilitar. Esta también había logrado imponer una narrativa justificadora de la barbarie alrededor del muy cuestionable «derecho a la defensa». También, se había consolidado desde 1994 con las Convivir como una alianza en la que el narcotráfico ponía el dinero y los aparatos armados. Algunos empresarios y políticos asentaron las redes y mecanismos de acceso al poder de las instituciones. Sectores de la fuerza pública actuaron al lado de los

⁹⁰ La lista es inmensa, pero para los años 90 basta con recordar los asesinatos de Jesús María Valle, Eduardo Umaña, Jaime Garzón, entre otros.

⁹¹ Este patrón de despojo está ampliamente documentado en el volumen *Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas*, del Informe Final de la Comisión de la Verdad.

paramilitares aportando información, moviendo tropas para dejarles libres el camino o, incluso, en operaciones conjuntas. La justicia –la penal militar y la civil– sucumbió a la impunidad, fue infiltrada por redes criminales y atacada desde adentro. Los paramilitares construyeron un modelo de Estado y de gobierno, y moldearon una fuerza política que llegó a representar más o menos el 30 % del poder en Colombia⁹².

Al igual que el incremento brutal de todas las violaciones de los DD. HH. e infracciones del derecho internacional humanitario (DIH), todo lo anterior fue posible debido a la creciente fragmentación del poder producto de la crisis de gobernabilidad durante los gobiernos de Ernesto Samper (1994-1998) y Andrés Pastrana (1998-2002). Dicha fragmentación profundizó un rasgo esencial del régimen político colombiano: los pactos no siempre virtuosos del Estado nacional con las élites políticas y económicas regionales. En esa medida, es necesario relativizar la noción de que Colombia es un país presidencialista y centralista.

Durante los gobiernos de Samper y Pastrana hubo tanto avances en pro de la democracia y la paz, como decisiones que profundizaron la guerra. Samper, por ejemplo, ratificó los protocolos adicionales de los convenios de Ginebra⁹³ y creó gran parte de la institucionalidad de DD. HH., incluido el acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Durante su gobierno, sin embargo, se crearon las Convivir y se dio rienda suelta a la promiscua relación entre la lucha contrainsurgente y la lucha contra las drogas, lo que redundó en una compleja mezcla de roles dentro de la fuerza pública. Durante el gobierno de Pastrana, por su parte, se hizo un importante esfuerzo por lograr la paz a través de conversaciones con las FARC-EP y el ELN; pero, al mismo tiempo, los paramilitares consolidaron su poder militar, económico y político por todo el país, y la política de seguridad se mantuvo bajo la tutela de Estados Unidos con el Plan Colombia. Los diálogos en El Caguán se dieron al tiempo que ambas partes se

⁹² Representado en la presencia de la coalición tanto en el Congreso como en otros cargos de elección popular y gobernanza.

⁹³ Los protocolos I y II de los Convenios de Ginebra tardaron casi dos décadas en ser ratificados.

preparaban para ganar la guerra en el campo militar, lo cual quedó en evidencia para el país y se constituyó en una frustración para quienes estaban en medio del fuego cruzado.

Durante esa época, las AUC se extendieron por todo el país con la misión de acabar con las supuestas bases sociales de las guerrillas. En respuesta a lo dicho por Mao Zedong de que las guerrillas debían moverse entre el pueblo como un pez en el agua, se buscaba «quitarle el agua al pez». Esa fue, en breve, la esencia de las políticas contrainsurgentes desde los lejanos años sesenta. Los paramilitares solo excepcionalmente se enfrentaron en combates con las guerrillas; y atacaron principalmente a la población civil a pesar de que esta, en la mayoría de los casos, no configuraba esas bases sociales de las guerrillas que imaginaban –la relación de las insurgencias con las comunidades fue (y es) predominantemente autoritaria, de hecho–

Al tiempo que arremetían contra esa supuesta agua, los paramilitares se propusieron acabar con sectores críticos como defensores de DD. HH., periodistas, investigadores judiciales, etc. De esa manera, buscaron silenciar la democracia. La estrategia pronto pasó de ser selectiva a indiscriminada, de tierra arrasada. Se cometieron las peores masacres y se produjo un éxodo hacia las ciudades y un exilio masivo que ubicó a Colombia como una nación en crisis humanitaria. El despojo y el destierro propiciaron una reconfiguración del territorio favorable a una nueva ola de concentración de la tierra y un cambio, a veces oportunista, en la vocación productiva de la tierra de la que usufructuaron élites económicas tradicionales y emergentes⁹⁴. Las guerrillas, en particular las FARC-EP, también propiciaron desplazamientos forzados y despojos por razones de control territorial y de captación de rentas.

En los años noventa, las normas de la Constitución de 1991 se ajustaban a un modelo de democracia, pero las instituciones, y, en particular, los arreglos entre ellas y los poderes de

⁹⁴ Los detalles de este proceso pueden leerse en el volumen *Colombia adentro*, del Informe Final de la Comisión de la Verdad.

facto no tuvieron carácter democrático. Así, se deterioraron de manera dramática los valores y la cultura política.

Los objetivos de ambos bandos (insurgencia y contrainsurgencia) eran diferentes –los unos revolucionarios y los otros contrarrevolucionarios–, pero dependían de las mismas rentas, por lo que con frecuencia sus caminos se cruzaron en los diecisiete corredores de las economías ilegales⁹⁵. Se enfrentaron, pero también hicieron pactos espurios⁹⁶. Con frecuencia, los combatientes pasaron de un bando al otro, con solo cambiar de insignias⁹⁷. Se igualaron en los métodos. Moral y éticamente se borraron las diferencias.

El Estado permitió por acción y omisión este desenlace. Los paramilitares fueron una red tupida de relaciones, pero el eje estructurante de esa coalición fueron narcotraficantes y miembros de la fuerza pública y clase política. Se trató de una coalición que no fue desautorizada realmente por los gobiernos. Aún más grave, parte del establecimiento político adoptó a las AUC como un interlocutor válido para hacer pactos y concertar apuestas electorales.

¿Era posible en un contexto como este una negociación con las FARC-EP y el ELN? Andrés Pastrana lo intentó y claramente se jugó todo su capital político en El Caguán. Se rodeó de los partidos políticos, los empresarios, la Iglesia, Estados Unidos, la comunidad internacional; es decir, todos esos factores de poder que tradicionalmente toman parte de las decisiones en el país. Pero cada uno de estos actores fue abandonando el barco a medida que observó que era un momento adverso para el Estado y quizás aun favorable para la insurgencia. La arremetida paramilitar para disputar el poder local a las guerrillas y la persistencia e incremento del secuestro, incluso en formas masivas e indiscriminadas, erosionaron las posibilidades de un avance. Ambas partes, como en el pasado, se preparaban para la guerra mientras hablaban de paz. Este fue un segundo momento que dejó en evidencia

⁹⁵ Identificados en el volumen étnico del Informe Final de la Comisión de la Verdad.

⁹⁶ Diversos testimonios recibidos por la Comisión demuestran que hubo también pactos entre las guerrillas y grupos de narcotraficantes.

⁹⁷ El mayor reciclaje de estos grupos se produjo en la región de Urabá donde una larga trayectoria de conflicto armado sigue vigente con el Clan del Golfo.

que, cuando los acuerdos de paz son el plan b de una o ambas partes, es difícil que tengan éxito.

Y, sin embargo, mientras la guerra estaba en su peor momento, la sociedad civil exigía un acuerdo inmediato de paz. Ese tejido social de participación y ciudadanía que había activado la Constitución de 1991 se manifestó en lo local y nacional con iniciativas como pequeñas constituyentes, pactos locales de paz, redes humanitarias e iniciativas territoriales de protección de la vida. Muchos fueron apoyados por sectores de la Iglesia, la sociedad civil y líderes políticos, tanto de izquierda como de grupos tradicionales, que apoyaban la salida negociada al conflicto armado. Mención especial merecen las movilizaciones de las mujeres en torno al derecho a la vida y la resistencia de los pueblos indígenas y afrocolombianos que también impulsaron ejercicios comunitarios como la «neutralidad activa» de la Organización Indígena de Antioquia o las misiones humanitarias a los territorios étnicos como Atratiando en el río Atrato, así como la Guardia Indígena para la defensa del territorio, y diferentes propuestas para la salida pacífica del conflicto armado.

¿Por qué, entonces, las guerrillas no se decidieron por la paz en un momento en el que el país clamaba por ponerle fin a la guerra? Los testimonios de los dirigentes de las FARC-EP contienen varios indicios. Primero, la renta de la coca era tal que hacía inviable acabar la guerra, no solo porque el aparato guerrillero mismo sostenía la economía en las regiones, sino porque alimentó la ficción de que, con recursos económicos, que redundaron en recursos bélicos y humanos, se ganaba la guerra. Segundo, a pesar de que El Caguán fue un lugar de diálogo, las FARC-EP estaban aisladas políticamente, por lo que sus relaciones con la población se centraban en lo militar y lo económico. Tercero, creyeron que con la revolución bolivariana en Venezuela se abría un espacio para la revolución en Colombia y para ser reconocidos como un grupo beligerante. Cuarto, pensaron que podían liberar territorios y construir un pseudoestado en el sur del país. Y, quinto, consideraron que el paramilitarismo –y todo lo que este representa– no les dejaría hacer la paz.

En el caso del ELN, las conversaciones en diversos momentos (gobiernos de Samper, Pastrana, Uribe y Santos) se han quedado estancadas en el punto de la «Convención Nacional», que para esta guerrilla es un ejercicio de democracia directa en la que, a la manera

de una constituyente popular, diversos sectores rediseñan el régimen y el Estado. Este es un modelo de participación social que aún requiere ser abordado con una dimensión realista, si se quiere una paz completa y con arraigo territorial.

Para 2002, el entramado paramilitar –esa coalición violenta para acumular poder y dinero, conservar el *statu quo* y evitar la democratización, que se expresó en las AUC– creía que ya había ganado la guerra en los territorios integrados del país. Dominaban una parte considerable de las rentas ilícitas y del Estado, y se aprestaban para entrar al sistema político y económico. Se habían firmado los pactos de parapolítica y se habían legalizado por medio de empresas algunos de los «despojos» de tierra que eran el botín de guerra.

La democracia colombiana tenía las mejores normas posibles, cuidadosamente diseñadas en la Constitución de 1991, pero las instituciones estaban en medio de la guerra y al servicio de esta. Muchas sucumbieron bajo la violencia y la corrupción o desviaron sus objetivos para favorecer los intereses de quienes apostaban por la guerra y sus réditos, especialmente desde la extrema derecha. También fueron constreñidas, violentadas y espoleadas por las guerrillas en territorios bajo su control.

Pero quizá el mayor desafío para la democracia en este periodo oscuro fue justamente el deterioro de los valores y de sus atributos propios. Si el país había votado en 1998 masivamente por la paz, para 2002 había perdido completamente la fe en ella. Hizo carrera la noción de que una solución militar, así no tuviera un desenlace democrático, era deseable. De ese modo, se impuso la idea de sacrificar, sin más, democracia por «seguridad».

2.4. El desenlace de la guerra: ¿democrático o antidemocrático?

Entre 2002 y 2010, durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe, se produjo una disputa político-ideológica que comenzaba a mostrar a Colombia como una democracia «normal». De un lado, se configuró un campo de derecha, liderado de manera unánime por Uribe. Del otro, un campo de izquierda menos homogéneo. Sobre la correlación de fuerzas entre ambos campos es interesante observar que, en 2002, Uribe ganó la presidencia con el 54 % de los votos en primera vuelta. Al año siguiente, sin embargo, perdió por default el referendo que convocó para transformar el Estado de derecho de la Constitución de 1991 en un Estado

comunitario centrado en la figura del líder carismático. Ese mismo año, la izquierda, agrupada en el Polo Democrático Alternativo ganó la Alcaldía de Bogotá y se convirtió, junto a una también amplia centro-izquierda, en la fuerza mayoritaria de la capital, que representa por lo menos la cuarta parte de los votantes del país.

Uribe concentró todo su esfuerzo de gobierno en recuperar militarmente el control territorial donde las guerrillas lo tenían y de manera negociada para el caso de las AUC. Esta estrategia le implicó abrir dos rutas: la guerra contra los insurgentes y la integración política y económica del poder *de facto* que acumuló la coalición violenta contrainsurgente en cabeza del narcotráfico.

Los recursos del Plan Colombia, aprobado durante el gobierno de Pastrana, fueron centrales para fortalecer a las Fuerzas Armadas y rediseñar la estrategia contrainsurgente. Uno de los supuestos de este plan era que fumigando los cultivos de coca también se debilitaría el poder territorial de las guerrillas, que también había perdido zonas de control por la incursión paramilitar.

No obstante, si se observa con detenimiento, la disputa por el poder durante los dos gobiernos de Uribe no era entre este y las guerrillas, sino entre este y la gran coalición que tuvo a su alrededor –en las que confluyeron todo tipo de poderes regionales y las más tradicionales élites nacionales– y las izquierdas civilistas que estaban ganando espacio en la política. Esto fue así porque las guerrillas no tenían apoyo político en el país. Lo habían perdido hacía tiempo ante su obstinación en la vía armada. Así pues, un efectivo mecanismo de propaganda aupado desde el gobierno, de vincular discursivamente a toda la izquierda y sectores democráticos con la insurgencia, creó un escenario de polarización, irascibilidad e intolerancia como no se había visto desde las épocas de la Violencia. Esta construcción simbólica sirvió como mecanismo para justificar detenciones arbitrarias, estigmatización y, en muchos casos, violaciones de los DD. HH.

La guerra era un obstáculo para la democratización del país por cualquier lado que se le mirara, pero también era funcional al empoderamiento y la persistencia de la coalición violenta contrainsurgente. Las guerrillas, sus motivos y sus métodos perdieron toda

legitimidad entre la población (esto se ha podido observar con claridad por lo menos desde 1996). Al mismo tiempo, su existencia y la confrontación daba legitimidad relativa a las acciones militares, políticas e institucionales del gobierno Uribe. Así fue como en Colombia se modificó la Constitución para permitir la reelección presidencial⁹⁸. Ese «articulito» que se cambió estuvo a punto de romper el delicado diseño institucional del Estado colombiano y el equilibrio de poderes.

Para 2006, aunque Uribe fue reelegido de manera contundente, la izquierda se convirtió en la segunda fuerza política del país. El bipartidismo había realmente desaparecido. Lo que ocurrió entre 2006 y 2010 debe leerse como un momento crucial para la democracia en Colombia. Para entonces, no había duda de que las guerrillas estaban siendo arrinconadas militarmente, mientras el Estado recuperaba el control de las regiones «integradas» económicamente al país. La guerra se libraba entonces en las regiones selváticas, ricas en materias primas, territorios casi siempre de los pueblos étnicos indígenas y afrodescendientes, disputadas por grupos guerrilleros y otros de carácter esencialmente criminal como los grupos residuales del paramilitarismo.

La guerra se libraba entonces, y sobre todo, en las regiones selváticas, ricas en materias primas, territorios casi siempre de los pueblos étnicos y afrodescendientes. Estos se los disputaban grupos guerrilleros y otros de carácter criminal, como las estructuras residuales del paramilitarismo. El enemigo histórico del Estado colombiano, a la defensiva, comenzaba a diluir su peligrosidad y sus opciones de llegar o tomarse el poder se esfumaban.

La disputa por el tipo de régimen político, de Estado y de democracia se estaba desarrollando en estos años en la arena institucional. La Corte Constitucional atajó en 2006 la posibilidad de que los narcotraficantes, eje de la coalición violenta contrainsurgente, pudieran ingresar al sistema político y económico investidos como delincuentes políticos

⁹⁸ Para lograr las mayorías en el Congreso, el Gobierno también incurrió en la compra de por lo menos el voto de tres congresistas. Ver más desarrollos en el volumen *No matarás. Relato histórico del conflicto armado*, del Informe Final de la Comisión de la Verdad.

luego de las negociaciones entre el gobierno y las AUC que llevaron a su desarme parcial⁹⁹. Al tumbar la figura de la «sedición» en la Ley de Justicia y Paz, la Corte le dio una estocada al corazón del proceso de desarme y legalización de las AUC. No podrían participar en política; sus bienes, que antes se pudieron considerar parte de una renta para sostener la guerra, quedaban expósitos; y, lo más importante, los jefes paramilitares podían ser extraditados, lo que efectivamente sucedió con catorce de ellos, en mayo de 2008.

La Corte Suprema de Justicia también investigó a la tercera parte del Congreso y a alcaldes, gobernadores y otros funcionarios que formaban parte de la coalición violenta contrainsurgente. Varios paramilitares evidenciaron los nexos entre el DAS y miembros de alto rango de la fuerza pública, en esa gran acumulación de poder que se había hecho mientras se libraba la contrainsurgencia. La otra pieza que se empezó a dibujar fue la del botín de guerra del que se habían apropiado importantes élites regionales: la tierra. Se mostró, por ejemplo, que instituciones llamadas a dar cuenta de la buena fe pública, como las notarías o el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) (que había reemplazado al Incora), se habían prestado para el robo de tierras.

Durante esta primera década del milenio disminuyó la violencia –aunque hubo un pico en 2007 por las ejecuciones extrajudiciales–, pero se deterioró el clima democrático, que fue pugnaz y rico en señalamientos, persecución y estigmatización. Las instituciones quedaron afectadas por la forma en que las lógicas y los intereses de la guerra entraron en ellas o se profundizaron. Un ejemplo es el Congreso, que nunca ha logrado hacer un pare o un examen autocrítico sobre las prácticas oscuras en las que han incurrido tantos de sus miembros. Esta es hoy una de las instituciones con menos credibilidad del país. La fuerza pública, los partidos políticos y algunos tribunales que no llegaron al fondo del problema tampoco reconocieron completamente lo sucedido.

⁹⁹ Luego del desarme de 30.000 combatientes de las AUC en 2005, el Estado tampoco logró el control territorial de las regiones donde estas actuaron y en pocos meses ejércitos residuales y emergentes del narcotráfico tomaron el control. En algunos lugares, lo mantienen hasta hoy.

Todas las guerras se ganan o se pierden en el campo político. Cualquier triunfo es vacío si es ilegítimo, y la legitimidad está asociada a la dialéctica entre los medios y los fines. Las FARC-EP y el ELN perdieron la legitimidad cuando usaron métodos de terror, inhumanos y criminales para obtener sus fines, a pesar de que como rebeldes se les reconocieran en algún momento sus fines altruistas. Esto es aún más grave para el caso del Estado que también perdió. Los métodos ilegítimos son doblemente condenables si los practican las instituciones legalmente constituidas porque los ciudadanos han depositado en ellas su confianza. Además, porque el Estado funciona como un engranaje de pesos y contrapesos en los que cada institución tiene roles específicos para garantizar que no se presenten abusos de autoridad ni se violen los derechos del pueblo.

Aunque en la era Uribe las fuerzas del Estado ganaron la ventaja de la guerra y rompieron el equilibrio negativo de esta al comenzar el siglo, en 2008, las ejecuciones extrajudiciales cometidas por miembros del Ejército se convirtieron en el epítome del juego perverso que puso los medios por encima de los fines. Más aún, fueron crímenes cometidos para sostener una farsa: la de que al enemigo se lo vencía aniquilándolo físicamente, que cada guerrillero muerto demostraba que el país tenía mayor seguridad y que el Ejército era el héroe de esa gesta.

A lo anterior se suma que miles de millones de dólares del Plan Colombia no lograron detener el narcotráfico, ni mucho menos resolver el problema del control territorial. Allí, de hecho, pulularon de nuevo redes criminales y coaliciones violentas de carácter más local. La corrupción, que en la narrativa oficial estaba solo en las regiones, alcanzó incluso la Corte Suprema de Justicia, por mencionar solo un estamento nacional. Estas realidades, sumadas a otras de orden económico e internacional, abrieron las puertas para una salida negociada del conflicto armado interno con las FARC-EP.

En ese momento crucial, que bien se puede ubicar en 2010, el presidente Uribe quiso una segunda reelección con el argumento de que la insurgencia podía ser vencida de manera

definitiva con cuatro años más en el poder. La Corte Constitucional evitó que esto sucediera¹⁰⁰.

2.5. La paz ¿estable y duradera?

Aunque Juan Manuel Santos ganó las elecciones en 2010 con el guiño y el capital político de Álvaro Uribe, la coalición de gobierno que formó o reestructuró estuvo desde un principio pensada en la negociación con las FARC-EP y el ELN. Por ello, Santos nombró una cúpula militar afin a ese propósito y enfocó su esfuerzo en materia internacional con esto en mente.

Su siguiente paso definitivo fue reconocer que en Colombia había un conflicto armado interno y unas víctimas que tenían derecho a ser reparadas y restituidas. Este reconocimiento quedó consignado en la Ley de Víctimas que les daba a las guerrillas el carácter político que se les había negado durante los años anteriores. Esta también reconocía intrínsecamente que el Estado había sido responsable de violaciones de los DD. HH. e infracciones del DIH, pues se reconocía la existencia de víctimas de este¹⁰¹.

Santos no detuvo la ofensiva militar contra las guerrillas, pero le tendió un ramo de olivo a las víctimas y, por medio de este, formó una coalición diferente a la que lo había elegido. La alianza política con la que gobernó Uribe era para ganar la guerra contra las FARC-EP y legalizar el *statu quo* de la coalición contrainsurgente de la que muchos habían sido parte directa o indirectamente. Al cambiar esa coalición, Santos indujo una ruptura necesaria en las élites en el poder.

En la guerra en Colombia se habían cometido tantos y tan horrorosos crímenes que Santos entendió que ninguna victoria sería legítima si no se reconocían o resarcían parte de ellos. La acumulación de tierras a partir del fraude, la corrupción y la violencia ocupaba un espacio especial en ese ramillete. En esa medida, la restitución de tierras fue un reconocimiento institucional de que ese robo sí se produjo y se produjo con sangre.

¹⁰⁰ El equilibrio de los poderes cumplió un rol claramente democrático durante el gobierno de Álvaro Uribe, en particular, la Corte Constitucional consideró riesgoso una segunda reelección y cerró esa posibilidad.

¹⁰¹ Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011.

La ruptura entre Uribe y Santos no fue solo narrativa o ideológica. Esta supuso una bifurcación en el modelo de Estado, de democracia y de sociedad. Al reconocer el problema de la tierra, Santos recogió el legado de López Pumarejo y de Lleras Restrepo. Y al admitir la existencia del conflicto armado, le hizo honor a una tradición política en Colombia: la del diálogo nacional, la que iluminó momentos como la constituyente, en los que la democracia colombiana dio saltos hacia adelante. Según Santos, la negociación y el ingreso de las FARC-EP a la política permitiría que territorios en los que el Estado era fallido pudiesen incorporarse paulatina y pacíficamente a la nación. En su visión, se trataba, en definitiva, de una paz con un poco más de democracia y con un énfasis en las víctimas y los territorios.

Para 2014, sin embargo, Uribe se oponía a las políticas y el gobierno de su sucesor. Allí se produjo posiblemente el cambio más importante en el poder en Colombia del último siglo. Para ganar en segunda vuelta, Santos buscó una coalición con la izquierda, que, a pesar de tener reservas en muchos temas económicos y sociales, encontró en esa coyuntura el espacio para lo que Álvaro Gómez llamó un acuerdo sobre lo fundamental: buscar una salida política a la guerra. Había de por medio nueve millones de víctimas y una mezcla de odio, rabia, duda, pero también esperanza, alegría y contrición.

En 2016, el Acuerdo de Paz cerró un largo ciclo de idas y venidas entre la guerra y la búsqueda de la paz. El resultado final fue una inclusión a la democracia de sectores que no formaron parte de ella en el pasado en virtud de muchas razones. En particular, supuso el ingreso de las izquierdas que primero buscaron llegar al poder por las armas y que luego entendieron que al poder en Colombia debía llegarse por la ruta de la competencia política, y que la guerra es un despropósito y una iniquidad.

Hoy, al cerrar el capítulo de parte de la guerra insurgente, el país intenta superar la anomalía de una democracia violenta. El propósito de vivir en una democracia distinta aún tiene muchos retos por delante, entre otros: 1) consolidar la posibilidad de la alternancia pacífica, incluso más allá de las derechas y las izquierdas, entre diferentes alternativas de poder existentes en lo nacional, pero sobre todo en lo local; 2) sacar las armas definitivamente de la política; 3) abrir mayores espacios a las minorías y los grupos no hegemónicos; 4) seguir avanzando en la consolidación de normas e instituciones que profundicen la libertad, los

derechos y el buen vivir; 5) cesar la crispación y serenar el debate público; y 6) sacar a todas las mafias –y en especial a las del narcotráfico– del poder político, las instituciones del Estado y la vida social.

Pasar la página de la guerra le permitirá a Colombia abrir los debates que necesita en torno a la relación de las regiones con el Estado y a la confianza de los ciudadanos en las instituciones; sobre la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas; resolver el problema del narcotráfico de manera autónoma como nación; establecer relaciones constructivas con la comunidad internacional; pensar en el modelo de seguridad y convivencia que requiere la construcción de una paz estable y duradera; y reconocernos como parte de una misma nación.

Los años tras el Acuerdo han sido paradójicos, en la medida en que el cese de ese conflicto ha convivido con rasgos de la vieja guerra, en especial el uso de las armas para frenar la democracia. La violencia se ha ensañado con los líderes sociales debido a que estos son el mayor capital social de las regiones, pues son necesarios para garantizar una buena gobernanza en los territorios. Lo mismo ha sucedido con los excombatientes que dejaron la armas y confiaron su protección y sus vidas a su otrora enemigo: el Estado. Ha habido, además, una represión brutal contra las protestas, y una tentación de mantener la guerra en las instituciones, recreándola y tentando su regreso con la repetición de las ejecuciones extrajudiciales de civiles, los señalamientos y las acciones militares desproporcionadas¹⁰².

También ha habido destellos: se ha vivido el despertar de los jóvenes y de muchos sectores que sin miedo vuelven a salir a las calles. Colombia crecientemente rechaza la guerra. En el país, no hay derecho a la guerra, pero sí a participar en política, que es el lugar de la controversia y del «no matarás».

Lo que sigue es fortalecer la democracia no violenta. Faltan normas, pero, sobre todo, sacudir a las instituciones para eliminar el legado que dejan tantas décadas de violencia y corrupción. Estas deben recuperar los valores que hacen que la democracia sea vigorosa: la

¹⁰² Un ejemplo de ello fue la masacre cometida en abril de 2022, en Putumayo, por miembros del Ejército contra un grupo donde estaban mezclados civiles con supuestos disidentes de las FARC-EP rearmados.

participación, el pluralismo, la transparencia, la diversidad, las libertades y, por supuesto, la imaginación moral de un mundo mejor.

2.6. Conclusiones

2.6.1. Una democracia herida por la guerra

La violencia política se ha ejercido de manera simbólica y física en medio de la guerra. La estigmatización y la construcción ideológica del adversario como enemigo funcionó desde los años de la hegemonía conservadora y la Violencia bipartidista, y se continuó ejerciendo en el marco de la polaridad ideológica de la Guerra Fría. La construcción de los opositores como «enemigos internos» facilitó el ejercicio de la violencia política justamente porque convirtió en subversivos e insurgentes a quienes ejercieron legítimos derechos a la protesta como sindicalistas, campesinos, estudiantes o a quienes apostaron por la competencia política legal. Por parte de las insurgencias, la narrativa espejo convirtió en blancos de la violencia a quienes en una amplia gama de definiciones ellos consideraron el «enemigo de clase»: ricos, líderes de los partidos diferentes a la izquierda, funcionarios públicos, sospechosos e incluso ciudadanos extranjeros. Esta extensión de las lógicas de la guerra –la enemistad– al campo político –los adversarios– tuvo consecuencias graves en términos de violaciones de los DD. HH. y de infracciones al DIH. En breve, se acudió al asesinato, a la amenaza, al atentado y al destierro a los competidores políticos.

En el plano puramente electoral, Colombia debe reflexionar sobre dos aspectos centrales de su sistema democrático: la larga y traumática trayectoria para aceptar la alternación del poder y el difícil camino para aceptar el pluralismo como una condición esencial del sistema político, algo que requiere de gran madurez de parte de líderes y ciudadanos.

Sobre la alternancia del poder, es importante observar que el Frente Nacional fue una fórmula para evitar la competencia debido a la violencia que esta podía desatar. En los años ochenta, esa competencia política fue aniquilada con la tortura, la desaparición y el asesinato. Los asesinatos de cuatro candidatos presidenciales para las elecciones de 1990, el genocidio contra la UP y la ofensiva criminal contra movimientos políticos como A Luchar, el Frente Popular, entre otros, son prueba de ello. La guerra de exterminio a los opositores por parte

de la coalición de extrema derecha –cuyo eje fueron los narcotraficantes y la fuerza pública– se extendió hasta muy entrado el nuevo siglo. Por las balas del paramilitarismo cayeron líderes de movimientos democráticos regionales y nacionales, defensores de derechos humanos, maestros, periodistas, líderes sociales, gobernantes locales y militantes de todos los partidos.

Las guerrillas también eliminaron a sus adversarios a lo largo del conflicto. El ELN, por ejemplo, asesinó a sus críticos, como el obispo de Arauca, monseñor Jesús Emilio Jaramillo, y a Ricardo Lara Parada¹⁰³ y a quienes se negaron o abandonaron pactos voluntarios o bajo presión con esta organización. Las FARC-EP eliminaron y secuestraron a alcaldes, concejales, diputados, gobernadores, congresistas, y en Caquetá, por ejemplo, acabaron con todo vestigio de las élites políticas establecidas, en ese caso, la línea turbayista del partido liberal. Las guerrillas y paramilitares usaron las armas para agenciar intereses propios, pero también para favorecer a sus aliados políticos. Dirigentes y militantes de todos los partidos acudieron a las estructuras armadas para realizar pactos y solicitar la eliminación de sus opositores. Esta forma de actuar se normalizó, sobre todo, en el periodo entre 1997 y 2006 alrededor del proyecto paramilitar.

De hecho, la violencia como recurso para eliminar la competencia y la alternancia se extendió a los campos sociales y políticos. Guerras intestinas entre las FARC-EP y el ELN en Arauca, Catatumbo y Cauca, por mencionar solo unas regiones, terminaron en asesinatos de líderes sociales y políticos de ambos lados. En Urabá, la cruenta guerra entre las FARC-EP y los desmovilizados rearmados del EPL contribuyó al reciclaje del conflicto armado interno y a la construcción de un orden dictatorial por parte de los paramilitares en la región.

Los partidos políticos deben revisar estas historias, consignadas en miles de expedientes judiciales y en testimonios extrajudiciales, para hacer una revisión crítica de su pasado, pedir perdón y prometer al país que nunca más apelarán a la muerte, la amenaza o el exilio en la

¹⁰³ Destacado dirigente político del Magdalena Medio asesinado en 1985 por el ELN, quien le cobraba su deserción de las filas guerrilleras, y también el carisma con el que estaba cautivando para su proyecto legal y democrático a las bases sociales bajo influencia de este grupo armado.

competencia por el poder político. La inmoralidad del uso de la violencia, la corrupción y la mentira han resquebrajado la democracia representativa al punto que la comunidad política actualmente busca representaciones alternas a los partidos. Esa crisis de representación de estos deviene de su propio desdén por la democracia, el diálogo y la posibilidad de construir acuerdos civilizados.

2.6.2. No hay derecho a la guerra

Si bien la historia muestra un país con una democracia restringida, imperfecta, semicerrada, con momentos oscuros donde el propio Estado usó la violencia ilegítima para detener la democratización, la guerra no ha servido para mejorar sino para profundizar las fallas de la democracia en el país. Colombia no es una dictadura y siempre han existido resquicios y espacios para ampliar la democracia e impulsar reformas de manera pacífica.

Se dirá, con razón, que los resquicios han sido estrechos, las reformas acotadas y los pactos traicionados. Después de todo, lo que se observa en la larga trayectoria del conflicto armado es que ha sido demasiado difícil conseguir la inclusión política, mantener las reformas y – aún más complicado– respetar los acuerdos. Pero la democracia no se abrió a tiros. Se abrió con el empuje de una ciudadanía que le dio la espalda a la guerra. La historia muestra que la democracia se abre con el diálogo y la construcción de acuerdos.

Hay que mencionar que, aunque la guerra político-ideológica se ha superado a pedazos – aún sobrevive el conflicto armado interno con el ELN, por ejemplo– la disputa por rentas legales e ilegales se mantiene. A eso no se le puede llamar guerra –dado que no está en juego un cambio en las estructuras del Estado y del poder político–, así sean conflictos armados vigentes de características híbridas: por políticas y/o rentas. Estos tampoco se resolverán por la vía policial o militar exclusivamente, como lo ha demostrado la larga trayectoria de combate al narcotráfico. Se requiere culminar el proceso de negociación con el ELN, profundizar la implementación del Acuerdo con las FARC-EP y fórmulas de sometimiento a la justicia que pongan en el centro a las víctimas. El crimen organizado sigue alentando la violencia porque es funcional a sus intereses. Eso debe terminar a partir de un enfoque integral del problema.

Pero esa es apenas una cara de la verdad. La otra cara es que, por esos resquicios, esos pactos y reformas, y también gracias al diálogo civilizado, sectores muy importantes del país, ignorados con frecuencia en las narrativas de la guerra, nos han legado aprendizajes democráticos muy importantes. Muchos, incluso, ofrendaron la vida para ello. La prueba de que la democracia en Colombia, con todas sus imperfecciones, nunca fue un escenario cerrado herméticamente es que las propias guerrillas, que buscaban un cambio radical del sistema, también optaron por participar de él cuando enarbolaron la combinación de todas las formas de lucha. El PCC mantuvo una relación política compleja con las FARC-EP por lo menos hasta el año 1991, pero, al mismo tiempo, participó en elecciones e influyó en la lucha social y política. Lo mismo ha hecho el ELN, que paulatinamente ha permeado instancias institucionales o del movimiento social como una manera de usar las posibilidades que da un sistema democrático para ponerlo en jaque. Este «derecho a la rebelión», reservado en la comunidad internacional para quienes se levantan contra regímenes opresores, no aplica para el caso colombiano.

Sería un largo debate decir si se aplicó en algún momento por las exclusiones que representó el Frente Nacional, por la «dictadura disfrazada» que hubo durante el Estatuto de Seguridad, o durante la guerra sucia de exterminio social y político alentada por sectores del Estado y las élites. Todo ello puede considerarse suficientemente opresivo. Sin embargo, la historia reciente prueba que la guerra no hizo más que profundizar los rasgos más autoritarios y criminales del régimen político. La violencia solo engendró más violencia. La violencia sigue engendrando violencia.

En cambio, el abandono del uso ilegítimo de las armas por parte de los dos actores fundamentales de la guerra –Estado y guerrillas; o dicho en clave política, del campo de la contrainsurgencia que representa el *statu quo* y la insurgencia que representa el cambio revolucionario– ha permitido los avances democráticos.

La democratización y la paz han sido empujadas por la sociedad civil, organizada y no organizada, y por una confluencia de actores, nacionales e internacionales que han apostado por la salida política. Los procesos democráticos que se cristalizaron en la Constitución de 1991 tienen detrás la agencia de movimientos sociales y políticos que, de manera

democrática, empujaron tanto a la insurgencia como a sectores del establecimiento a aceptar que se necesitaba romper la exclusión heredada de la república conservadora.

En los momentos más determinantes del cambio político se han integrado sectores de todas las clases sociales, de diferentes ideologías, y de toda la nación, en su sentido más amplio. Gracias a ellos fue que se dio la Constitución de 1991 y el Acuerdo de Paz firmado en 2016. Ningún partido, ninguna élite y ningún movimiento puede lograr la paz de manera personal o unilateral. De hecho, la falta de concurrencia de sectores de las élites, el Estado o el pueblo ha significado la repetición del conflicto. Eso ocurrió en los años noventa y, una vez más, después de 2016. El conflicto se perpetúa porque la paz no es un propósito nacional. La nación necesita enfilar sus esfuerzos en cerrar para siempre el capítulo de la guerra porque el pueblo colombiano ya no la quiere ni justifica. La guerra ya no necesita doctrinas, ejércitos, programas o rebeldes. La guerra no es el camino.

2.6.3. La paz imperfecta

No basta con el silencio de los fusiles. En Colombia se han producido varios procesos de desarmes de guerrillas y paramilitares sin que ello haya significado el fin de la guerra y las violencias. Para dar paso al Frente Nacional, las guerrillas liberales y comunistas se acogieron a la amnistía, pero pronto se rearmaron ante el poco éxito de las reformas –sobre todo la agraria–, la rehabilitación y la falta de un programa sostenido de reconciliación nacional después de la guerra civil. Luego, el segundo gobierno del Frente Nacional atacó militarmente el problema, destruyendo cualquier espacio para la paz, y armó a los civiles en autodefensas anticomunistas.

En los años ochenta, gran parte de la oposición de sectores en el poder a los intentos de paz nació del recelo a aceptar que la paz requiere reformas para cambiar no solo la exclusión social y política, sino también la inequidad y la injusticia social. Si bien se logró un avance fundamental con la Constitución de 1991 en ese sentido, diversas decisiones y contextos hicieron que los territorios quedaran a merced de los intereses de grupos de poder legales e ilegales, y que se constriñera la democracia y los derechos al extremo. Lo opuesto debía haber sucedido: la presencia del Estado de derecho se debía haber fortalecido en los territorios.

Esas decisiones y contextos lograron revertir lo poco que se había hecho en materia de reforma agraria y frenar el proceso de inclusión democrática en las regiones. Todo ello porque, de nuevo, se concibió la paz simplemente como el silencio de los fusiles, y porque se dejó a merced del mercado y de un Estado precario el desarrollo regional, el modelo de seguridad y la reconciliación.

En esta nueva oportunidad que tiene la paz, el reto de que no resurja la guerra es aún mayor. En los últimos veinte años, se ha vivido un proceso de desarme de las AUC y de las FARC-EP. Al mismo tiempo, ha habido un rápido reciclaje de los grupos armados emergentes y residuales, que se superpusieron en los territorios donde estas dos macroestructuras tuvieron dominio territorial, muy a pesar de que Colombia tiene uno de los aparatos militares más grandes del continente. La paz territorial es un proyecto que requiere del concurso nacional, de todos los poderes del Estado, de la sociedad civil y de la comunidad internacional.

Lo que demuestra amargamente esta experiencia es que la paz no crece silvestre. Así como la guerra se mantuvo durante 60 años a partir de decisiones políticas de sus actores, la paz requiere decisión política y, como condición de la democracia, reglas de juego, instituciones y valores. La paz no requiere solo concitar la voluntad política de la nación –y, por tanto, buscar un nuevo gran acuerdo nacional– y una acción más democrática por parte del Estado y sus instituciones: es necesario sanar la profunda herida que lleva Colombia en su alma colectiva, fruto de las diferentes violencias que se superponen en su cuerpo.

Como se ha visto en el pasado, la reconciliación no emerge exclusivamente de los pactos o los programas gubernamentales. Necesitamos la paz grande y la pequeña. Desarmar no solo las manos y los cuerpos, sino el lenguaje, la mente y el corazón. La paz exige construirnos como una comunidad de hermanos, en la diferencia, pero bajo el abrigo de lo que nos une. Tenemos que usar ese hilo que sutura las heridas para tejer por fin una nación diversa y pacífica. La convivencia, la no repetición y la reconciliación nacional necesitan ser un proyecto que permee todas las instituciones, los planes de gobierno, la cultura, el espacio simbólico y, sobre todo, a cada individuo, y, en especial, a los líderes. Solo así se podrá lograr construir una nación pacífica. La nación del «no matarás».