

## La relación del Estado colombiano con el fenómeno paramilitar: por el esclarecimiento histórico

Por Daniel García-Peña Jaramillo\*

### Introducción

El proceso que actualmente desarrolla el gobierno del Presidente Alvaro Uribe con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) aún despierta muchas más preguntas que respuestas. Quizá la más gruesa de todas tiene que ver con el propósito mismo del proceso: ¿Se trata de lograr la superación del paramilitarismo como fenómeno histórico y estructural o, más bien, sólo la desmovilización y reinserción de las AUC, una de sus expresiones militares específicas?

El paramilitarismo<sup>1</sup> en el país no nació con las AUC ni se limita a su aparato armado. Forma parte de una vieja tradición de las élites nacionales de acallar a sus opositores mediante el uso de la fuerza, como ocurrió con los “pájaros” de los años de la Violencia, para no ir más atrás. Tiene sostenes doctrinarios con raíces en la Guerra Fría. Su historia más reciente está intrínsecamente ligada a la del narcotráfico. Cuenta también con importantes apoyos sociales, económicos y políticos.

Pero sin duda el principal carácter diferenciador del paramilitarismo es su relación con el Estado. Para unos, el paramilitarismo es una política de terrorismo de Estado, mientras que para otros se trata de una respuesta a los abusos de la guerrilla de ciudadanos desamparados por la ausencia del Estado: curiosamente, tanto para unos como otros, la responsabilidad del Estado es central, por acción o por omisión.

Es así que el objetivo primordial no debe ser sólo la desmovilización y reinserción de las AUC, sino la superación del paramilitarismo como fenómeno histórico y estructural.

Para lograrlo, se requiere un proceso que abarque mucho más que la desmovilización y reinserción, vaya al fondo del fenómeno paramilitar, desmonte sus estructuras de apoyo y establezca la verdad, justicia y reparación a las víctimas por los crímenes atroces cometidos.

---

<sup>1</sup> A lo largo del escrito utilizo el término “paramilitarismo” para referirme al fenómeno general por el uso que comúnmente se le ha dado, más que como una calificación precisa e independientemente del debate sobre si así son “mal llamados” o no.

Igualmente, es imperativo que se revele y precise el grado de responsabilidad estatal. Esto permitiría una verdadera “desparamilitarización” del Estado, fortaleciendo su legitimidad, pero sobre todo le abonaría terreno a la posibilidad de paz con la insurgencia.

Otra cosa muy distinta sería un proceso que se limitara a la desmovilización y reinserción de las AUC, encubriera y dejara intactas las redes de apoyo, se basara en la impunidad total para las atrocidades cometidas y dejara sin esclarecer el papel del Estado en el fenómeno paramilitar, lo cual únicamente aumentaría los cuestionamientos sobre su legitimidad y serviría para profundizar y prolongar nuestra guerra interna, alejando la opción de una paz dialogada.

Por ello, se hace necesario abrir un amplio debate nacional -serio, objetivo y transparente- en torno a, entre muchos otros temas, la relación del Estado colombiano con el fenómeno del paramilitarismo. Es con ese ánimo que presento estas reflexiones, las cuales están divididas en tres partes: la primera hace un breve recorrido histórico de las políticas del Estado en relación con dichas agrupaciones, así como el tratamiento que éstas han recibido en las diferentes etapas del proceso de paz; la segunda analiza las políticas y enfoque de la administración actual en relación con el paramilitarismo; y la tercera presenta la propuesta de la creación de una comisión de esclarecimiento histórico sobre la responsabilidad estatal en el fenómeno paramilitar como elemento fundamental para su superación.

### **Contexto histórico**

El decreto legislativo 3398 de 1965, que fue convertido en legislación permanente por la ley 48 de 1968, estableció el fundamento jurídico para la conformación de grupos de autodefensa bajo el auspicio y control de las Fuerzas Armadas. Fueron concebidos en el contexto de la Guerra Fría y la llamada Doctrina de Seguridad Nacional como respuesta al surgimiento de las incipientes agrupaciones guerrilleras. Si bien estas autodefensas no se crearon de manera masiva -como sí fue el caso en otros países, como Guatemala-, en parte por la falta de una clara reglamentación, el confuso marco jurídico sí fue aprovechado en la década de los ochenta por los nuevos factores que aparecieron, particularmente el narcotráfico.

Esta nueva etapa se evidenció con la creación del MAS en 1981 por parte de narcotraficantes, militares activos y en retiro y poderosos terratenientes, como fue denunciado en 1983 por el Procurador General de la Nación Carlos Jiménez Gómez. Sin embargo, a pesar de las serias acusaciones, no se tomaron medidas efectivas para desmantelar o combatirlo: por lo contrario, el MAS se extendió por la región del Magdalena Medio, con el claro predominio de los narcotraficantes y un impulso activo del Batallón Bárbula y la XIV Brigada del Ejército Nacional.<sup>2</sup> El llamado “modelo de Puerto Boyacá” se extendió a otras regiones, principalmente a Córdoba, bajo el mando de Fidel Castaño, y a Boyacá, con el supuesto liderazgo del conocido “zar de las esmeraldas”, Víctor Carranza.

Esto coincidió con el proceso de paz impulsado por la administración del Presidente Belisario Betancur (1982-1986), que de manera indirecta y no intencional creó condiciones propicias. Por un lado, generó la percepción por parte de las élites locales de que los acuerdos de cese al fuego firmados en 1984 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y otros grupos rebeldes habían dejado un vacío que sería aprovechado por la guerrilla y sus aliados. También incidió el evidente descontento de las Fuerzas Armadas, al sentirse excluidas y marginadas de la política de paz del Gobierno y con sus brazos amarrados por los acuerdos.<sup>3</sup> Por último, no se puede minimizar el inmenso efecto que tuvo el ingrediente del narcotráfico, particularmente del Cartel de Medellín.

Aún así, el paramilitarismo no fue parte central del proceso de paz con la insurgencia, ni como tema de los diálogos ni mucho menos como actor reconocido de la guerra. Si bien el Acuerdo de la Uribe de 1984 hizo alusión al monopolio del Estado sobre el uso de la fuerza<sup>4</sup>, ignoró a los paramilitares como tal.

Durante la administración del Presidente Virgilio Barco (1986-1990), el paramilitarismo siguió creciendo, llevó a cabo buena parte de la guerra sucia que acabó con la Unión Patriótica (UP), asesinó a varios candidatos presidenciales y en 1988 cometió las peores masacres que

---

<sup>2</sup> Medina, Carlos. Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia: Origen, desarrollo y consolidación. El caso “Puerto Boyacá”. Editorial Documentos Periodísticos. Bogotá. 1990. pp.149-155.

<sup>3</sup> Romero, Mauricio. “Identidades políticas, intervención estatal y paramilitares: El caso del Departamento de Córdoba” en Controversia, #173. Bogotá. Diciembre, 1998. pp. 75-99.

<sup>4</sup> El punto 8E del Acuerdo de la Uribe de 1984 dice: “La Comisión de Paz da fe que el Gobierno tiene una amplia voluntad de mantener su propósito indeclinable de que para la protección de los derechos que en favor de los ciudadanos consagran la Constitución y las leyes y para la conservación y reestablecimiento del orden público, sólo existan las fuerzas institucionales del Estado, de cuyo profesionalismo y permanente mejoramiento depende la tranquilidad ciudadana.”

se hubieran conocido en el país hasta ese entonces. Sin embargo, a los inicios del período presidencial se escuchaban voces discordantes al interior del gobierno: en 1987, mientras el Ministro de Justicia José Manuel Arias y el Ministro de Defensa, el General Rafael Samudio, defendían el impulso de los grupos de autodefensa, los Consejeros de Paz Carlos Ossa y luego Rafael Pardo, se opusieron con vehemencia.

Tras la remoción de Samudio en 1988, el Gobierno asumió una posición más clara contra estos grupos. El Ministro de Gobierno César Gaviria denunció la existencia de ciento sesenta y tres de estas agrupaciones. Con la masacre de una comisión judicial en la Rochela, Santander en 1989, el Gobierno, mediante los decretos 813, 814 y 815, al amparo del Estado de Sitio, declaró ilegales a los grupos de autodefensa, estableció la tipificación de la conformación de éstas como conducta punible y creó el Comité Anti-Sicarial para coordinar los esfuerzos inter-institucionales en su contra.

Sin embargo, los paramilitares no se definieron como agentes perturbadores del orden público en desarrollo de un conflicto armado interno, sino como una fuerza aliada y al servicio del narcotráfico. Por otro lado, tampoco se trató el tema del paramilitarismo como parte de los diálogos y acuerdos entre el Gobierno y el Movimiento 19 de Abril (M19) en la última parte del período presidencial. Más grave aún, no hubo una política de desmonte o desmantelamiento de los grupos que habían sido legalmente creados.

La administración del Presidente César Gaviria (1990-1994) hizo un importante esfuerzo por definir una “estrategia integral contra la violencia” que empezó a reconocer ciertos elementos de distinción de los diversos factores generadores. No obstante, en la práctica, al fenómeno paramilitar lo continuó tratando exclusivamente como componente del narcoterrorismo. Por ello, su política de sometimiento a la justicia se extendió tanto a los narcotraficantes como a los grupos de la llamada “justicia privada”. La prioridad que se le dio a la lucha contra el Cartel de Medellín hizo que se descuidara al crecimiento de los paramilitares, como la organización de los hermanos Castaño, e igualmente a otros carteles de la droga, como el de Cali. Esto llevó, según denuncias, inclusive a tolerar la creación y las acciones de “los Pepes”, supuesta alianza del Cartel de Cali y los Castaño con autoridades del DAS para liquidar a Pablo Escobar.

De todas maneras, durante el cuatrienio de Gaviria el tema del paramilitarismo lentamente se fue introduciendo en el manejo de los

procesos de paz con la insurgencia, aunque no siempre de manera oficial o formal.

En el caso del Ejército Popular de Liberación (EPL), se dio un proceso informal y paralelo de diálogo con los grupos de autodefensa liderados por los hermanos Castaño en Córdoba y Urabá que llevó a la “entrega” de unas tierras a los guerrilleros desmovilizados, el desarme de un grupo de cien combatientes bajo el mando de Fidel Castaño e incluso la conformación de alianzas electorales de exguerrilleros con conocidos patrocinadores del paramilitarismo. Sin embargo, aunque este proceso sui géneris produjo interesantes ejemplos de reconciliación entre muchos excombatientes del EPL y sus antiguos enemigos, se realizó en medio de la guerra y a espaldas de las otras organizaciones guerrilleras en la zona, principalmente las FARC y el sector del EPL que no firmó los acuerdos. Esto implicó que pronto la “paz” del EPL se entendiera por la insurgencia armada como un simple cambio de bandos para seguir e intensificar la guerra y no como un esfuerzo sincero por encontrarle una solución verdadera. Esta situación también estuvo íntimamente ligada a la conformación en 1993 por Carlos Castaño de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU).<sup>5</sup>

Al mismo tiempo, se dieron algunos procesos de desmovilización de grupos de paramilitares en el Magdalena Medio en el marco del proceso de paz con el M-19, pero varios de sus líderes, como Ariel Otero, fueron asesinados, y según denuncias, el Gobierno nunca cumplió sus promesas a los reinsertados.

Por otro lado, el Acuerdo de Agenda firmado en Caracas el 6 de junio de 1991 entre el Gobierno y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, por primera vez puntualiza el paramilitarismo como tema de discusión en los diálogos de paz, aunque nunca se llegó a tratar en la mesa.<sup>6</sup>

Durante el período del Presidente Ernesto Samper (1994-1998), sacudido desde el inicio por los narco-escándalos, se vio un gran crecimiento de los paramilitares y su tránsito hacia nuevas formas de organización y proyección como actores del conflicto armado interno.

A lo largo del cuatrienio se mantuvo la posición oficial de considerarlos como criminales que deberían ser sometidos por la fuerza. Sin embargo, a partir de la propuesta en noviembre de 1994 del Ministro de

---

<sup>5</sup> Romero *op cit*, p. 96.

<sup>6</sup> El inciso V del acuerdo, que fija los temas de la agenda, en su numeral 3 dice: “acciones contra los grupos ‘paramilitares’ y de justicia privada”.

Defensa Fernando Botero de crear las Cooperativas de Seguridad Rural, llamadas “Convivir”, se dieron fuertes debates al interior del gobierno que evidenciaron la falta de unidad de criterios y enviaron señales contradictorias a la nación.

Los propulsores argumentaban que se trataba de evitar el aumento del paramilitarismo por medio de una alternativa legal y supervisada por el Estado para responderle al clamor de terratenientes en las zonas rurales que pedían protección frente a la guerrilla. La iniciativa fue recibida de inmediata con un fuerte rechazo por varios de los ministros, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Consejería de Derechos Humanos, quienes arguyeron que estos grupos simplemente se agregarían como un factor nuevo a los existentes grupos armados y que por mucha supervisión que se estableciera, siempre se correría un alto riesgo del desbordamiento o de su cooptación por el narcotráfico y el paramilitarismo.

Sin embargo, pese a esa profunda diferencia en el seno del Gobierno, las Convivir se fueron creando de manera masiva, sin una clara orientación nacional, ni la existencia de una capacidad institucional para ejercer una supervisión efectiva, muchas veces en las zonas de conflicto donde sus acciones se entremezclaban con las de los otros actores armados. Más grave aún, en el terreno de la guerra, los argumentos que se esgrimían en Bogotá se entendían de manera peligrosamente equívoca: cuando el Gobierno decía “organicen Convivir”, en las zonas de conflicto eso se entendía como “organicen grupos paramilitares”.

Tampoco se mandó un mensaje muy claro por el Gobierno cuando se conoció el hecho de que el Ministro de Interior, Horacio Serpa, se había reunido directamente con Carlos Castaño en Cali, gracias a la facilitación del Monseñor Isaías Duarte Cancino. Si bien, el Ministro explicó su decisión dentro del ánimo de escuchar los planteamientos del jefe de las autodefensas y de reiterarle la política del Gobierno de sometimiento a la justicia sin otorgarles el reconocimiento político, muchos sectores interpretaron el asunto de otra manera.

A esto se sumó el debilitamiento del poder civil frente a las Fuerzas Armadas como consecuencia de la crisis política que sacudió a la administración como consecuencia del llamado Proceso 8000. Con su actitud beligerante y de línea dura, el General Harold Bedoya, primero como Comandante del Ejército y luego como Comandante General de las Fuerzas Militares, aunque nunca abogó abiertamente por el

paramilitarismo, tampoco escondió su entusiasmo por ciertas experiencias, como se evidenció en el caso de San Vicente de Chucurí.

A partir de finales de 1996, con el ataque a las Delicias, se inició una larga cadena de duros golpes de las FARC que contribuyó a generar la idea de la “ineficiencia” de las Fuerzas Armadas, abonando el terreno aún más para la creación de ejércitos privados.

Al tiempo, las Convivir se fueron extendiendo por muchas partes del territorio nacional, particularmente en las zonas de conflicto. Como se había advertido, no sólo no sirvieron para disminuir el paramilitarismo, sino que muchas veces lo ayudaron a crecer. De hecho, en los once departamentos más afectados por el conflicto armado, se registran actividades paramilitares en el 70% de los municipios en los cuales fueron creadas las Convivir.<sup>7</sup>

Todo esto permitió que los paramilitares crecieran en tamaño y poder, dando un salto cualitativo en capacidad militar, expansión territorial y proyección política.

Si bien sus métodos de ninguna manera se pueden considerar como legítimos bajo las reglas de la guerra, no cabe duda que sí lograron consolidar un control territorial significativa en Córdoba, Urabá y el Magdalena Medio, y extenderla a Sucre, Cesar, el sur de Bolívar, Putumayo, Cauca, Meta y Caquetá.

Con la creación de las AUC en 1997, se empezó a conformar un movimiento nacional unificado bajo el mando de Carlos Castaño, aunque evidentemente con un significativo nivel de autonomía de sus diferentes integrantes a nivel local y regional. Las AUC lograron contar con una importante base de apoyo social, particularmente al interior de las élites regionales y nacional, aunque no limitado exclusivamente a estos sectores. Igualmente, fue palpable la existencia de un nivel de simpatía –mas no necesariamente de apoyo material- por parte de ciertos sectores de las élites políticas y económicas a nivel nacional.

Tuvo relativo éxito su intento de desligarse de lo que ellos mismos catalogaron como su “pasado narco” para presentarse con una motivación política, aunque las estrechas relaciones de algunos sectores de las AUC con el narcotráfico siguieron siendo evidentes. Esto coincidió con la campaña del Ejército colombiano por catalogar a

---

<sup>7</sup> Observatorio de la Violencia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 1998.

las FARC como una “narcoguerrilla”<sup>8</sup>, lo cual también le sirvió a las AUC para legitimar su discurso anti-guerrillero. Sin embargo, su proyecto político careció de consistencia y credibilidad, dada la gran contradicción que se percata entre sus enunciados progresistas, muchas veces similares a los de la insurgencia, con el carácter reaccionario de las fuentes de apoyo político y económico.

También durante ese cuatrienio, el Estado tomó medidas contra el paramilitarismo, se avanzó en su tratamiento jurídico y se empezó a entender que era necesario analizar su relación con la política de paz.

En 1997, mediante el decreto 2895, el Gobierno ordenó la creación de un “Bloque de Búsqueda” para perseguir a los líderes paramilitares. Por su parte, la Fiscalía General de la Nación logró el éxito mayor del Estado en su incipiente lucha contra el paramilitarismo en marzo de 1998 con la captura de Víctor Carranza, aunque luego fue dejado en libertad. Es de inmensa importancia reconocer las implicaciones de las investigaciones por parte de las autoridades judiciales en relación con varios hechos dramáticos, como los asesinatos de Manuel Cepeda en agosto de 1994 y Alvaro Gómez en noviembre de 1995, la masacre de Mapiripán en julio de 1997 y la de Barrancabermeja en mayo de 1998, que dejaron ver que los niveles de complicidad y aún de autoría del Ejército en la comisión de estos graves delitos sería bastante mayor de lo que tradicionalmente se ha venido planteando por el Estado, poniendo en duda la repetida frase de los “casos aislados”.

Por otro lado, la ley 241 de 1995 estableció la distinción del término “autodefensas”, amplió los mecanismos de sometimiento y generó la posibilidad de reinserción para sus miembros. La ley 418 de 1997 abrió la posibilidad para que el Gobierno pueda, si así lo determina, otorgar el carácter político no solamente a las agrupaciones guerrilleras y las milicias populares como había sido el caso en la legislación anterior, sino que también mantuvo las posibilidades de reinserción para los grupos a los que no se les otorga dicho reconocimiento.

En 1997, el Presidente de la República le encomendó a la Comisión Exploradora, compuesta por el Dr. José Noé Ríos y mi persona, además de la tarea central de indagar sobre las posibilidades del diálogo con las guerrillas, presentar “recomendaciones sobre el tratamiento que para conseguir el mismo objetivo debería darse a los denominados grupos de autodefensa como partes del conflicto armado”.

---

<sup>8</sup> Ver El cartel de las FARC por el Mayor Luis Alberto Villamarín Pulido, Ediciones El Faraón, Bogotá, 1996.



Esto marcó la primera vez en que se incluyó formalmente el tema del paramilitarismo como temática articulada a la política de paz.

Se recomendó que se mantuviera el no otorgamiento del reconocimiento del estatus político, que el Estado tenía que emprender un deslinde claro y efectivo y que se les debe combatir militarmente con la misma energía con la que se lucha contra la guerrilla. Por otro lado, se les reconoció el ser actores del conflicto armado en los términos del artículo tercero, común a los Convenios de Ginebra, que establece obligaciones en relación con el acatamiento a las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH), pero no altera el carácter jurídico ni implica el reconocimiento político. Finalmente, se planteó la necesidad de mantener contactos con estos grupos “con miras a definir, una vez iniciado el proceso con la insurgencia, un escenario propio para encontrar fórmulas de resolución de su participación en el conflicto armado”<sup>9</sup>. Es decir, se planteó la tesis de mesas separadas, con naturalezas distintas y como una consecuencia de un proceso con la guerrilla.

Ya para el último año del mandato, se intentaron hacer algunas rectificaciones de errores anteriores, pero seguramente demasiado tarde para haber evitado los perjuicios conocidos. En julio de 1997, llegó una nueva cúpula militar con una orientación diferente que empezó a asumir con cierta seriedad y con algunos hechos la lucha contra los paramilitares. En diciembre de 1997, se reglamentaron las Convivir, estableciendo rígidas limitaciones que fueron interpretadas por los voceros de las mismas Convivir como un “entierro de tercera” y que llevaron a la disolución de una tercera parte de estas agrupaciones por no cumplir con las nuevas exigencias.

Finalizando el período presidencial de Samper, el 26 de julio de 1998, se firmó la llamada “Declaración de Córdoba” en el Nudo de Paramillo por miembros del Consejo Nacional de Paz y representantes de la sociedad civil con la comandancia de las AUC. Si bien este documento contiene importantes avances en relación con algunos temas específicos del DIH, también tiene graves imprecisiones en la medida en que sugiere una agenda que claramente corresponde a una negociación política y no de sometimiento y desmovilización como establecía la ley para grupos de autodefensa.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> “Construir la paz de mañana: Una estrategia para la reconciliación”, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 9 de septiembre de 1997.

<sup>10</sup> El punto quinto de la Declaración de Córdoba establece “que la agenda mínima de negociación de paz que debe adelantar el Gobierno Nacional con las AUC debe dar respuesta a problemas como: Democracia y reforma política; modelo de desarrollo económico; reforma social, económica y judicial; la

La administración del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) estuvo dominada por el contexto político del proceso de paz, particularmente con las FARC. Al inicio del mandato, el primer mandatario asumió la lucha contra los paramilitares como parte integral de su política de paz, como lo expresó al posesionar a Víctor G. Ricardo como Alto Comisionado para la Paz, cuando se comprometió a “prevenir con todas mis facultades y con la más clara voluntad política la punible asociación que puede darse entre algunos agentes del Estado y los grupos paramilitares”<sup>11</sup>. Además insinuó una idea sugestiva e interesante, proponiendo una especie de trueque entre el Estado y las FARC, por medio del cual el primero rompería sus nexos y lucharía contra el paramilitarismo, mientras el segundo cortaría sus lazos con el narcotráfico y lo combatiría. Por su lado, las FARC sostuvieron que uno de los acuerdos básicos a los que llegaron Pastrana y Manuel Marulanda para dar inicio a la experiencia del Caguán en 1998, además del despeje, fue que el Estado asumiera el desmantelamiento del paramilitarismo como una responsabilidad unilateral.

En esos primeros meses, el Gobierno tomó medidas importantes, algunas sin precedente, en contra de este flagelo. Mantuvo la decisión que habían sostenido los últimos gobiernos de no otorgarle reconocimiento político a los grupos paramilitares, ordenó el desmonte total de las Convivir, le otorgó prioridad a la lucha contra los paramilitares en los planes estratégicos de las Fuerzas Armadas y nombró como Comandante General de las Fuerzas Armadas al General Fernando Tapias, quien representaba la nueva mentalidad al interior del Ejército que entiende el daño profundo que éstos le han hecho a la legitimidad de la institución.

Pero lo más significativo fue la decisión de destituir a los generales Rito Alejo del Río y Fernando Millán, fuertemente cuestionados por diferentes lados, incluyendo el Departamento de Estado de Estados Unidos, por sus supuestos nexos con paramilitares. Esta medida, de carácter eminentemente política y no jurídica ni disciplinaria, sí mandó un mensaje muy claro a las Fuerzas Armadas, al país y a la comunidad internacional. De todas maneras, no dejaron de evidenciarse signos claros de malestar en las filas castrenses que se pusieron en evidencia con la renuncia intempestiva del Ministro de Defensa Rodrigo Lloreda,

---

fuerza pública en el Estado social de derecho; el ordenamiento territorial y la descentralización; el medio ambiente y el desarrollo sostenible; los hidrocarburos y la política petrolera”.

<sup>11</sup> “De la retórica de la paz a los hechos de paz”, palabras del Presidente Andrés Pastrana en la posesión de Víctor G. Ricardo como Alto Comisionado para la Paz, 11 de agosto de 1998, en Hechos de Paz I – IV. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 1999.

en 1999, así como por parte de importantes sectores de opinión, algunos que se expresaron en un inmenso homenaje de desagravio a los generales destituidos, al cual asistieron entre otros el hoy Presidente Alvaro Uribe y el hoy ex ministro del Interior y Justicia Fernando Londoño.

Sin duda fue fundamental el alto grado de atención internacional que se empezó a prestar al caso colombiano, y en particular, al fenómeno paramilitar. De hecho, varios observadores han sostenido que si no hubiera sido por el respaldo claro del Departamento de Estado, el Gobierno colombiano no hubiera podido tomar las determinaciones con relación a los dos generales. Igualmente, se puede señalar que para otros actores de la comunidad internacional, particularmente los europeos, el tema paramilitar ocupa un lugar destacado en sus preocupaciones con relación a Colombia.

Así como se registraron avances significativos en esa primera etapa, siguieron existiendo aspectos muy importantes por aclarar y mucho terreno por recorrer a lo largo de los años de Pastrana.

Aunque al Vice-Presidente Gustavo Bell se le asignaron ciertas responsabilidades con relación al paramilitarismo como parte de sus funciones como Alto Consejero para los Derechos Humanos, éstas nunca se hicieron explícitas ni se materializaron. Si bien las acciones de la Fuerza Pública contra los grupos paramilitares aumentaron frente al pasado, aún estuvieron muy por debajo de los niveles requeridos para lograr la efectividad. Por histórica que haya sido la decisión de destituir a los generales, su oportunidad y circunstancias se prestaron para que se interpretara como una concesión a las FARC y no como parte de una decisión propia del Estado. Fueron muchas las quejas de la Fiscalía en el sentido de no recibir la adecuada colaboración de las autoridades competentes en la ejecución de las órdenes de captura contra los líderes del paramilitarismo.

Con relación a la política de paz, el Gobierno al comienzo no cerró la puerta a la posibilidad de incluir a los paramilitares en los diálogos y el propio Presidente Pastrana dijo que “si se llega a un proceso de paz, creo que todos los sectores van a tener que sentarse y buscar alguna salida al conflicto”.<sup>12</sup> Al inicio de la administración se enviaron mensajes equívocos que se reflejaron en afirmaciones de Carlos Castaño, sobre

---

<sup>12</sup> Revista Cambio, # 309, 17 de mayo de 1999, p.20.

una cita que supuestamente le había solicitado el Alto Comisionado para la Paz que luego se incumplió.

Los paramilitares no se quedaron quietos: el día después de la instalación formal del proceso con las FARC, el 7 de enero de 1999, los grupos paramilitares lanzaron una cruenta “ofensiva” de masacres que dejaron más de 140 muertos. Las FARC reaccionaron congelando los diálogos y entregándole una lista de nombres de generales del Ejército, que ellos decían tener evidencia de compromisos con las paramilitares, en una actitud que en vez de abrirle caminos al Gobierno, se los cerró. De todas maneras, nunca se realizaron contactos formales entre representantes del Gobierno con la comandancia de las AUC durante el cuatrienio de Pastrana.

Más tarde, los paramilitares amenazaron con entrar a la zona de distensión, donde se realizaban los diálogos con las FARC, si a su juicio el Gobierno les “entrega demasiado”. La inclusión del “combate a los grupos de autodefensa” como tema de la Agenda Común por el Cambio hacia una Nueva Colombia, firmada el 6 de mayo por el Gobierno y las FARC, llevó a las AUC a secuestrar y posteriormente, a liberar a la senadora Piedad Córdoba, exigiendo que ese punto fuera eliminado del temario de los diálogos y que se les otorgara el carácter político como a la guerrilla. En el caso del proceso con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las acciones fueron aún más dañinas, en cuanto que la mayoría de los observadores concuerdan que los continuos pronunciamientos y saboteos de los paramilitares a la creación de una “zona de encuentro” en el sur de Bolívar, fueron claves para frustrar su materialización.

Si bien es claro que el colapso del proceso del Caguán respondió a muchos factores más allá de las acciones de los paramilitares, también quedó evidente que sin una política clara frente a estas agrupaciones, cualquier proceso de paz se queda corto frente a sus posibilidades de ponerle fin a la guerra interna. También se hizo palpable que en la medida en que los diálogos de paz generen más frustraciones que resultados, se le abona el terreno para el discurso anti-guerrillero del paramilitarismo.

Este breve recuento histórico, además de brindar una información básica a manera de antecedentes, sugiere algunas conclusiones preliminares.

En primer lugar, es evidente que el Estado le ha dado al fenómeno del paramilitarismo a lo largo del tiempo un tratamiento cambiante y ambiguo: primero legal pero sin una reglamentación adecuada; luego ilegal pero ignorado por la política oficial o catalogado simplemente como parte anexa al narcotráfico; y después perseguido por las autoridades pero apoyado por círculos de poder local, regional y nacional. Esto se hace aún más complejo en el contexto del gobierno actual que sin concederles reconocimiento político, negocia su desmovilización como actor del conflicto.

Así mismo, es claro que los diferentes gobiernos han tenido profundas diferencias internas al respecto y los mensajes que han enviado han sido contradictorios. No ha habido claridad sobre a qué dependencia de la rama ejecutiva le corresponde el diseño y ejecución de una política anti-paramilitar ni ha existido una adecuada coordinación interinstitucional de las entidades del Estado al respecto. Se han creado comités que nunca se convocan y bloques de búsqueda que no se conforman<sup>13</sup>. Si bien el marco jurídico ha evolucionado para reconocer ciertos rasgos de especificidad frente al fenómeno del narcotráfico y su relación con el conflicto armado interno, persiste la tendencia de agrupar expresiones armadas de muy diversas naturalezas en una sola categoría. Tampoco se ha logrado cuajar el compromiso a nivel de la sociedad que se requiere para que una política estatal se convierta en una política pública.

Otra lección primordial del pasado tiene que ver con la ausencia de un control veraz del poder civil sobre el militar, que ha servido, a su manera, para debilitar la autoridad legítima del Estado, contribuyendo así a fomentar los elementos que permiten la creación de los paramilitares. Esto indicaría que así como a los militares les ha sobrado elementos de insubordinación a los lineamientos políticos del poder civil, a los civiles les ha faltado decisión y capacidad de ejercer la autoridad de mando que les atribuye la Constitución.

Igualmente, a lo largo de estos años, hemos entendido que los paramilitares son más que simples expresiones del narcotráfico, pero que siguen existiendo profundos lazos entre los dos fenómenos. Reconocemos que existen relaciones con las fuerzas del orden, pero también vemos que los paramilitares gozan de niveles sin precedente de respaldo y autonomía.

---

<sup>13</sup> Ni el “Comité Anti-Sicarial” de la época de Barco ni el “Bloque de Búsqueda” de los años de Samper jamás se conformaron ni entraron en acción.

Finalmente, se puede concluir que durante los últimos años, el país y sus gobiernos han venido entendiendo que es necesario reconocer que todos los actores de la guerra deben ser parte de la reconciliación y que el tema paramilitar debe estar articulado de alguna manera a la política de paz. Pero aún no parece haber claridad sobre cuál debe ser la forma de vinculación ni en qué condiciones. También se ha visto que las “paces” parciales, informales o mal hechas pueden traer más guerra que tranquilidad.

Pero al lado de estas contradicciones e insuficiencias, ha habido avances importantes a lo largo de los años al interior del Estado. Las actividades de la Fiscalía y la Procuraduría en diferentes etapas han sido muy indicativas de las posibilidades de la acción estatal frente al paramilitarismo. Quizá lo más significativo es el proceso en marcha al interior de las Fuerzas Armadas de reconocer al paramilitarismo como la principal amenaza a su legitimidad y al orden institucional.

Estas múltiples lecciones, algunas buenas y muchas malas, deben señalar tanto los caminos ya recorridos y las bases que se han construido, así como las tareas pendientes y los desafíos presentes, sobre las cuales se debe seguir edificando una verdadera política pública para superar el paramilitarismo.

De todas maneras, no se puede desconocer que la actitud ambivalente, inconsistente y confusa del Estado, por medio de sus sucesivos gobiernos e instituciones permanentes, le ha sido funcional al proyecto paramilitar en sus diferentes facetas y modalidades, estableciendo un nivel de responsabilidad estatal que se debe analizar y asumir, por encima de los casos concretos de acción u omisión de algunos funcionarios.

### **El proceso del gobierno de Uribe con las AUC**

Así como el proceso del Caguán dominó el panorama político de la administración Pastrana, no hay duda que el fracaso de los diálogos fue directamente proporcional al éxito de Álvaro Uribe y su política de línea dura de “seguridad democrática” en las elecciones presidenciales en el 2002.

Al menos sobre el papel, la administración Uribe no le ha cerrado las puertas por completo a futuros diálogos con la guerrilla y de hecho, le solicitó los buenos oficios a la ONU para entablar contactos con las

FARC y ratificó a Cuba como facilitador con el ELN. Sin embargo, tanto la administración como los insurgentes iniciaron intercambiando condiciones poco probables como prerrequisito para los diálogos: las FARC exigiendo la desmilitarización de dos departamentos y el Presidente insistiendo en un cese del fuego unilateral, la liberación inmediata de los secuestrados por parte de las guerrillas y una limitación de la agenda a las condiciones de desarme y reinserción. A pesar de varias reuniones con el ELN al inicio del gobierno, declaraciones de sus dirigentes hacen parecer improbable cualquier proceso con este gobierno.

Pero sin duda, el ingrediente más novedoso de la política de paz de la actual administración, es la negociación con las AUC, rompiendo la línea mantenida por todos los gobiernos desde que en 1989 el Presidente Barco declaró ilegales a las autodefensas.

Con esto cambia radicalmente el marco de análisis conceptual: siempre se pensó que la desmovilización de los paramilitares sería un resultado de la paz con la insurgencia, posterior o simultáneo, ya que ellos mismos decían ser consecuencia de la guerrilla. Hoy estamos ante la posibilidad no sólo de que primero se desmovilicen las autodefensas, sino además, sin mayores perspectivas de negociaciones de paz con la insurgencia a corto o mediano plazo.

Hasta ahora, si bien el paramilitarismo había sido tema de agenda en negociaciones anteriores con la guerrilla, éste nunca se había reconocido como actor independiente del proceso de paz. Tampoco existen en el ámbito internacional muchas experiencias de desmovilizaciones de fuerzas paramilitares y mucho menos previas al fin del conflicto armado, ya que regularmente se realizan en el posconflicto.

De hecho, desde su campaña electoral, Uribe dijo estar dispuesto a incluir por primera vez a los paramilitares en las negociaciones de paz. Con su política de mano dura, fortalecimiento de la autoridad del Estado y de "seguridad democrática", conceptualmente el gobierno de Uribe le está quitando su razón de ser a las autodefensas, que siempre han esgrimido la falta de protección del Estado para justificar su existencia, arrebatándoles de paso la bandera de la contrainsurgencia.

El gobierno empezó allanando el camino legal para una negociación con las autodefensas. Reformó la Ley 418 a finales de 2002, para que ya no sea necesario otorgar el reconocimiento político como

precondición para poder negociar con un grupo armado. Con el Decreto 128 de 2003 se extendieron los beneficios jurídicos de la reinserción a los miembros de las autodefensas que decidan desmovilizarse.

Se le asignó a la Iglesia Católica el papel de acompañante del proceso y las AUC decretaron un “cese de hostilidades”. En este nuevo contexto, se establecieron contactos y en diciembre de 2002 se inició la “etapa exploratoria”. Luego de varias sesiones de conversaciones se firmó el Acuerdo de Santa Fe de Ralito, el 15 de julio de 2003, en el cual las AUC se comprometieron a “desmovilizar a la totalidad de sus miembros, en un proceso gradual que comenzará con las primeras desmovilizaciones antes de terminar el presente año y que deberá culminar a más tardar el 31 de diciembre de 2005”. Igualmente, se estableció la meta de concentrar sus integrantes en zonas previamente acordados y ratificaron su compromiso con el cese al fuego. En cumplimiento al acuerdo, a finales de 2003 los primeros grupos se desarmaron y desmovilizaron en Medellín y en el Cauca.

Pero si bien el acuerdo precisó metas y tiempos precisos, dejó muchos interrogantes bastante complejos. A primera vista, pareciera tratarse de una agenda limitada al desarme, desmovilización y reinserción de los combatientes, sin que se incluyesen temas de índole político como los que proclama la plataforma de las AUC. Pero lo cierto es que la agenda y su alcance aún no se han hecho conocer. De haber sido aprobado el referendo en octubre de 2003, hubiera quedado la puerta abierta para asignarles curules en el Congreso, sumándose a los que ellos mismos dicen ya tener<sup>14</sup>, lo cual coloca un horizonte muy diferente al que se desprende de lo acordado. Igualmente, si bien el Alto Comisionado para la Paz Luis Carlos Restrepo ha asegurado que el proyecto de alternatividad penal que presentó al congreso infructuosamente en 2003 y será presentado de nuevo en marzo de 2004 no responde a acuerdos previos ni secretos con las AUC, también sostiene que sin estas herramientas no es posible avanzar en el proceso.

Por otro lado, hay muchas dudas sobre el “cese de hostilidades”. En primer lugar, dado que se trata de una organización que por mandato no ataca al Estado ni sus agentes, sino que dirige sus acciones contra la supuesta base social de la guerrilla, mediante masacres, asesinatos selectivos y el desplazamiento forzado de poblaciones desarmadas, no es muy claro a qué se refiere con “hostilidades”, un término utilizado

---

<sup>14</sup> Según declaraciones de Salvatore Mancuso a los medios de comunicación que tuvieron amplia divulgación, una tercera parte del congreso elegido en marzo de 2002 respondía a sus “amigos”.



para operaciones militares muy distintas a las que éstas realizan. Por otro lado, el Senador Antonio Navarro denunció en las audiencias públicas realizadas por el congreso a comienzos de 2004 al menos 600 casos de violaciones al cese al fuego desde que fue decretado unilateralmente, mientras la prestigiosa revista *Semana* en una portada reciente se pregunta “¿Cuál cese del fuego?” al documentar el asesinato de la directora del Parque Tairona por paramilitares<sup>15</sup>. El mismo gobierno, mediante el Alto Comisionado para la Paz, reconoció que no se ha cumplido con lo pactado.

Esto está ligado con otro interrogante que se refiere a la verificación. Si bien no se incluyó como tema del acuerdo con las AUC, a comienzos de 2004, el Gobierno firmó un acuerdo para tal propósito con la Organización de Estados Americanos (OEA). Pero a pesar de la experiencia que adquirió en el proceso de desarme y desmovilización de la Contra nicaragüense a comienzos de los noventa, la OEA tendrá inmensas dificultades, empezando por no estar muy claro cuál es el ámbito de su labor verificadora, ya que elementos básicos aún no se han definido, como los alcances precisos del “cese de hostilidades” o la concentración de combatientes.

Tampoco es claro con quiénes se están tratando. Si bien Carlos Castaño y Salvatore Mancuso ejercen liderazgos incuestionables en las AUC y dicen estar obrando a nombre de la totalidad de las AUC, desde el inicio han surgido muchas preguntas sobre cuáles bloques realmente están representados en la negociación, con varios de ellos pronunciándose públicamente por fuera de cualquier proceso. De hecho, recientemente Castaño se comprometió con una “mesa única”, pero eso aún no ha sucedido.

La crisis interna de las AUC, que refleja las tensiones entre los intereses del narcotráfico y las motivaciones políticas de la contrainsurgencia, responde en gran medida a los reajustes requeridos para permitir una negociación política. Por otro lado, muchos han especulado que programas como la “red de informantes” y los “soldados campesinos” podrían eventualmente servir para reinsertar a las autodefensas.

Las preguntas sobre el futuro son aún más complejas que las que existen sobre el proceso actual. Sin duda, una de los más espinosos tiene que ver con el aspecto de los beneficios jurídicos.

---

<sup>15</sup> Semana. Febrero 16 a 23 de 2004, Edición 1137.

Si bien la reforma de la ley 418 abrió la posibilidad de negociar con las AUC sin otorgarles carácter político, no altera el hecho de que la Constitución prevé conceder amnistías o indultos generales solamente “por delitos políticos”<sup>16</sup>. Por ello, es evidente que el afán del gobierno con el proyecto de alternatividad penal tiene que ver con su preocupación por llenar el vacío.

Esto introduce un debate, de por sí complejo, sobre los alcances del concepto de “delito político”, especialmente con relación a los crímenes atroces y graves infracciones al DIH, al igual que con otro tipo de delitos como el narcotráfico. El debate no es tanto sobre si el paramilitarismo tiene un carácter político o si las AUC tienen un proyecto político, sino si sus acciones son indultables o no. Es cierto que la guerrilla también comete atrocidades y es cada vez más difícil diferenciar entre el accionar de uno u otro grupo armado. También es evidente que prácticas sistemáticas de la guerrilla, como el secuestro, son tan contrarias al DIH como las masacres y el desplazamiento que practican los paramilitares. Pero nadie cuestiona que las guerrillas están levantadas contra el Estado ni están acusadas de tener el apoyo y la complicidad de sus agentes, cosa que sí sucede con los paramilitares. Otra cuestión central la constituye el complejo proceso de diferenciación entre los componentes “político” y “narco” del paramilitarismo, cuando están los dos intrínsecamente interrelacionados.

Este dilema se ubica en un ámbito global que aún adolecen de muchos vacíos y ambigüedades, a pesar de que el derecho internacional y sus instrumentos se han venido desarrollando y precisando en muchos aspectos.

Por un lado, el Protocolo II, promulgado en 1977 y que establece la normatividad para la aplicación del DIH en los conflictos de carácter interno como el colombiano, dice: “A la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armados”.<sup>17</sup> No hace referencia alguna al carácter “político” de los delitos cometidos, aunque interpretaciones recientes, y en particular en relación con el tribunal especial establecido para la antigua Yugoslavia, explícitamente excluyen los delitos de lesa humanidad de cualquier amnistía.

---

<sup>16</sup> Artículo 150, numeral 17; artículo 201, numeral 2.

<sup>17</sup> Artículo 6, numeral 5.

Por otra parte, el Estatuto de Roma, de 1998, al amparo del cual la Corte Penal Internacional (CPI) apenas inicia labores, representa un avance significativo en el sistema internacional de los Derechos Humanos y el DIH.

En su artículo 5º, se define que la CPI tendrá competencia sobre cuatro tipos de crímenes: de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión. Muchos en el país han especulado que al haber invocado la disposición de transición que establece el artículo 124, el gobierno pasado, avalado por el actual, aplazó la entrada en vigencia del CPI en Colombia por siete años. Sin embargo, dicho artículo sólo hace referencia a los crímenes de guerra y no a los otros tres. Y uno de ellos, los crímenes de lesa humanidad, tienen mucha pertinencia en Colombia, ya que incluyen varios tipos de acciones infortunadamente comunes en nuestro conflicto, tales como el asesinato generalizado o sistemático contra la población civil, la deportación o traslado forzoso de población, la tortura, la violencia sexual, la desaparición forzada de personas y la privación grave de la libertad física, entre otras<sup>18</sup>.

Todas estas conductas que se hayan cometido en el país desde que entró en vigencia el Estatuto, es decir, el 1º de noviembre del 2002, están bajo la jurisdicción y competencia de la CPI en el caso de que Colombia no pueda o no quiera juzgarlos, ya que se trata de un sistema complementario y subsidiario al orden jurídico interno.

De otra parte, el papel de Estados Unidos en este contexto es clave. Durante la Guerra Fría, dentro de los lineamientos de la Doctrina de Seguridad Nacional, el Pentágono fomentó la creación de grupos contrainsurgentes de civiles armados en América Latina. Pero en los años noventa, con el nuevo peso que adquirieron los Derechos Humanos en la política exterior, el ataque terrorista en Oklahoma por parte de paramilitares gringos de extrema derecha, la revisión de las

---

<sup>18</sup> El artículo 7, numeral 1, dice: «Se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: a) asesinato; b) exterminio; c) esclavitud; d) deportación o traslado forzoso de población; e) encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales del derecho internacional; f) tortura; g) violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; h) persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte; i) desaparición forzada de personas; j) el crimen de apartheid; k) otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física».

malas experiencias que significaron casos de “viejos aliados” como Noriega, Bin Laden y Hussein y las atrocidades cometidas por grupos paramilitares de diversas índoles en lugares tan diferentes como Haití, Ruanda y la exYugoslavia, contribuyeron a revisar la mirada hacia esa clase de agrupaciones. De hecho, ese fatídico 11 de septiembre, el Secretario de Estado Collin Powell estaba programado para aterrizar en Bogotá para anunciar la inclusión de las AUC en la lista de grupos terroristas, al lado de las FARC y el ELN. El anuncio de la solicitud de extradición de Carlos Castaño el día de la visita del Presidente Uribe a Washington fue otra señal clara de la importancia que le dan al asunto, así como de la poca credibilidad que han tenido las afirmaciones de los jefes de las AUC de que “antes fuimos narcos, pero ahora ya no”.

Por ello, a pesar de la política internacional arrogante, unilateral y militarista del gobierno del Presidente George W. Bush -negándose a ratificar el Estatuto de Roma y a reconocer la CPI, desafiando a la ONU invadiendo a Irak y desconociendo los preceptos fundamentales del derecho internacional, con ejemplos aberrantes como el de los prisioneros detenidos en la base de Guantánamo sin garantías procesales básicas- es muy dicente que hasta ahora la actitud de USA frente al proceso con las AUC haya sido de una cautelosa distancia.

Este mapa complejo de la normatividad nacional e internacional y del actual contexto global no hace que un proceso de paz en Colombia, al igual que las respectivas decisiones que queramos tomar en el futuro en relación con los asuntos de justicia-verdad y perdón-olvido, sea imposible de llevar a cabo, pero sí que debe estar enmarcado en esa nueva realidad jurídica.

Sin duda, lograr el desarme de cualquier grupo es positivo. Pero, como se dijo al inicio, el asunto de fondo no es la desmovilización de las AUC, sino el desmonte del paramilitarismo como fenómeno recurrente y entroncado en nuestro sistema político.

Para asumir el reto de acabar con el paramilitarismo hoy y a futuro, y para que el Estado recupere el monopolio de la contrainsurgencia, será necesario esclarecer la verdad, y a partir de ella reconocer y asumir la responsabilidad del Estado y de sus agentes en el pasado y en el presente. De no ser así, se corre el riesgo de que en vez de contribuir a la paz, la desmovilización de los paras sólo sirva para encubrir culpabilidades, tapar complicidades y sellar la impunidad por las atrocidades cometidas, para que todo siga igual, abonándole más terreno fértil a la guerra.

El presidente Uribe, más que cualquier mandatario en la historia reciente del país, tiene las herramientas necesarias para emprender lo primero y hacer una contribución histórica a la paz de Colombia liderando una verdadera superación del fenómeno paramilitar. Sus políticas de seguridad, a pesar de las muchas dudas que despiertan entre las organizaciones de Derechos Humanos en Colombia y en el mundo, aún tienen amplio apoyo popular. Además les arrebató a las AUC las banderas de rechazo a la guerrilla. Tiene el amplio respaldo de Estados Unidos y a pesar de despertar dudas en algunos países de Europa, cuenta con potencias significativas como España, Inglaterra e Italia. Sin duda, tendría un respaldo sólido de la comunidad internacional en términos generales en la medida en que avance la superación del paramilitarismo.

Por su parte, las Fuerzas Armadas gozan de una mayor credibilidad y respaldo de la opinión nacional e internacional, y han demostrado que sí pueden tomar la iniciativa en la confrontación militar contra la guerrilla. Más significativo aún, han profundizado el deslinde con los paramilitares, como lo reconoce Human Rights Watch en su informe mundial de 2003, al señalar que el año pasado hubo más combates con las autodefensas y se hizo un mayor número de arrestos de sus miembros que en los años anteriores. No me cabe duda que buena parte de la cúpula militar hoy entiende que el paramilitarismo le ha hecho mucho más daño a la legitimidad de las instituciones militares que los supuestos beneficios que se supone se derivan del viejo dicho de que “el enemigo de mi enemigo es mi amigo”. Más de un oficial es testigo de las consecuencias nefastas que tienen para el proceso de ascenso o la consecución de visas a USA o Europa, el tener una mancha en la hoja de vida relacionado con el paramilitarismo.

Por estas razones, el Estado se encuentra en mejores condiciones que nunca para recuperar el monopolio de la contrainsurgencia, dejando atrás, de manera tajante y transparente, las prácticas criminales del paramilitarismo. Igualmente, el liderazgo más visible de las AUC se ha comprometido públicamente con el deseo de dejar la guerra atrás.

Pero para lograr un verdadero desmonte del paramilitarismo, el Presidente Uribe debe estar dispuesto a asumir un proceso serio, profundo y transparente de investigación y esclarecimiento del grado de responsabilidad estatal en el fenómeno paramilitar. Esto implica tomarse varios tragos amargos, que podrían inclusive afectar su base política en el congreso y generar tensiones al interior del Estado.

Sin duda, de esas decisiones difíciles saldría fortalecida la legitimidad democrática del Estado colombiano en el país y en el exterior, así como su capacidad de combatir a las guerrillas dentro de la ley y la normatividad internacional con mayor efectividad y apoyo. Quedarían despejadas de una vez por todas las acusaciones que han perseguido al Presidente Uribe, desde hace años, de sus supuestas cercanías con los paramilitares y desvirtuarían a quienes sostienen que el actual proceso con las AUC responde a acuerdos pre-electorales.

Desafortunadamente, hasta ahora el gobierno no ha dado señales de estar dispuesto a asumir este reto, y por lo contrario, ha rechazado recomendaciones básicas hechas por la ONU y ha sostenido tesis, tales como la no distinción entre combatiente y no-combatiente, que van en contravía de este propósito.

### **Comisión de esclarecimiento histórico sobre la responsabilidad estatal en el fenómeno paramilitar**

Todo proceso de paz en el mundo ha tenido que enfrentar el dilema entre justicia y verdad, por un lado, y perdón y olvido, por otro. Cada uno ha definido su propio equilibrio y encontrado su propio modelo para tramitarlo.

Tarde o temprano, tendremos que definir los nuestros. A pesar de que en otros casos dichos asuntos sólo aparecen en el posconflicto, Colombia no es un caso usual. Nos llegó la hora de empezar a pensar en la “verdad a la colombiana”.

Es muy difícil creer que todos los que han cometido crímenes en nuestra larga y confusa guerra serán llevados ante la justicia. Pero es también inaceptable que queden todos en la impunidad.

Las “comisiones de la verdad” en el Cono Sur, en El Salvador y Guatemala, Perú, pasando por los tribunales especiales de Ruanda y la antigua Yugoslavia, entre otros, nos dan un amplio menú de posibles mecanismos y de experiencias muy ricas, tanto de éxitos como de fracasos.

No obstante, todos coinciden en reconocer que la verdad es elemento fundamental para lograr la reconciliación.

Quizás el modelo paradigmático de esta idea es la Comisión de la Verdad y Reconciliación en Sudáfrica: a quien se confesó de manera veraz, pública y completa, revelando nombres de mandos y cómplices, se le otorgó el indulto; pero a quienes encubrieron o se les comprobó algún delito no confesado, les cayó todo el peso de la ley y perdieron toda posibilidad de indulto. Sin ser perfecta, muchos coinciden en que es una de las experiencias internacionales de paz que lograron los mayores índices de reconciliación nacional.

A pesar de los contextos tan distintos y reconociendo que se requiere una administración de justicia moderna y efectiva para que el Estado ejerza la capacidad coercitiva que conduzca a una mayor disposición, tanto de las víctimas como los victimarios de colaborar voluntariamente, esa experiencia nos puede dar muchos elementos para el caso nuestro.

Con los paramilitares, se trata de grupos que han sido acusados de cometer graves infracciones al DIH, de haber utilizado motosierras, jugado fútbol con las cabezas de sus víctimas y cometido magnicidios, entre éstos, los de varios candidatos presidenciales. Los familiares de las víctimas y el país tienen el derecho de saber si estas atrocidades sucedieron y quiénes fueron los responsables o si fueron sólo calumnias. Además, las víctimas y sus familiares tienen derecho a la reparación.

Primero que todo, es necesario establecer la verdad y las responsabilidades. Una vez hecho eso, amnistías e indultos tienen otro sentido: perdón con verdad equivale a reconciliación, mientras perdón sin verdad garantiza impunidad. Es más: entre mayor es el nivel de verdad, mayor puede ser el grado de perdón.

Igualmente, es muy importante tener en cuenta que los criterios para medir el perdón de las autodefensas serán los mismos que deben regir en un futuro con la insurgencia. Esto es clave, ya que en el país se observa que quienes piden cero tolerancia para la guerrilla son los mismos que hoy propugnan la impunidad para las autodefensas, mientras que los que exigen que la ley sea implacable con los paramilitares suelen ser los más laxos con la insurgencia. Pero también, en particular, porque desde la masacre de La Chinita, hace diez años, pasando por los excursionistas del Puracé, las matanzas de Machuca y Bojayá, la masacre de San Carlos, hasta llegar a las bombas de El Nogal y Nieva, las prácticas de las guerrillas se parecen cada vez más a las de los paramilitares, desconociendo la ética de los combatientes, si bien continúan adelantando aproximadamente 1.400

operaciones típicamente militares al año, comparadas con 200 de los paras.

Es así que el escenario ideal para cualquier tipo de comisión de la verdad es el posconflicto, una vez que todos los actores de la guerra han pactado la paz y acordado los mecanismos para garantizar procesos transparentes y sinceros de reconciliación. De lo contrario, se corre el riesgo que la verdad sea utilizada no como instrumento para lograr justicia, sino para la venganza y la justificación política de las atrocidades cometidas. Con ello no estoy insinuando que el tema debería aplazarse hasta que se logre la paz con la insurgencia también, pero sí advirtiendo de la inmensa complejidad que presenta intentar hacerlo en medio, y no después, de la guerra. Los esfuerzos que actualmente se realizan en Sierra León pueden ser útiles como punto de referencia.

Pero como se ha planteado a lo largo de este escrito, existe un aspecto de la verdad en el caso colombiano que es específico y exclusivo del fenómeno paramilitar: el grado de responsabilidad estatal en la creación, respaldo y encubrimiento del fenómeno del paramilitarismo.

Como también se ha señalado, las autodefensas siempre han dicho que son entes autónomos e independientes que nacen por la ausencia del Estado mientras la guerrilla dice que el paramilitarismo es parte de una política de terrorismo de Estado. Sospecho que la verdad se ubica en algún lugar intermedio. En consecuencia, el país y el mundo tienen que saber la verdad sobre esos vínculos y los niveles de apoyo.

El asunto no es sólo un problema de semántica nacional, sino que tiene profundas implicaciones internacionales. De hecho, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA en 1999 señaló que el Estado colombiano “ha jugado un papel importante en el desarrollo de los grupos paramilitares y que no ha combatido adecuadamente estos grupos. El Estado es por lo tanto responsable, de manera general, de la existencia de los grupos paramilitares y, por consiguiente, se le tendrá como responsable de las acciones llevadas a cabo por estos grupos.”<sup>19</sup> Más recientemente, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos ha afirmado al respecto que “los actos de los particulares o de grupos que no ejercen funciones públicas pueden igualmente comprometer la responsabilidad internacional estatal. Estas acciones y omisiones están

---

<sup>19</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Tercer Informe sobre la situación de Derechos Humanos y Derecho Humanitario en Colombia. cuarto capítulo. Febrero, 1999. Washington.



vinculadas con las obligaciones de proteger, prevenir y cumplir las obligaciones internacionales, incluyendo la adopción de legislación interna pertinente -así como de abstenerse de adoptar legislación contraria a las normas internacionales- de sancionar a los responsables y de proveer adecuada reparación a las víctimas.”<sup>20</sup>

Es por eso que se debe estudiar la creación de una comisión de esclarecimiento histórico para establecer con nitidez el grado de responsabilidad estatal en el fenómeno paramilitar, como primer paso que sirva de base para el proceso de superación del paramilitarismo en su conjunto. Una comisión de esta naturaleza sería distinta, aunque de muchas maneras complementaria, a una establecida para la verdad, justicia y reparación, ni la reemplazaría, ya que tanto una como la otra son igualmente necesarias<sup>21</sup>.

Su alcance sería más político que jurídico y su trabajo sería establecer la responsabilidad institucional más que la culpabilidad individual. Debe ser de carácter internacional para garantizar su mayor independencia. Debe tener poderes amplios y discrecionales para cumplir su mandato. Sus deliberaciones e investigaciones deben ser reservadas para ofrecer plenas garantías a los testigos, pero sus conclusiones deben ser públicas y materia de una amplia divulgación en un debate nacional. Los castigos, más que de carácter penal, deberían ser de condena social a partir de la reelaboración de una nueva historia y de la memoria colectiva, capaces de asumir las tragedias del pasado con franqueza y desnudez y así garantizar que nunca más vuelvan a suceder en el futuro. Haría recomendaciones de medidas requeridas para romper los lazos que pudiesen aún existir entre los agentes de Estado y el paramilitarismo<sup>22</sup>.

Es evidente que la responsabilidad por el fenómeno paramilitar no recae exclusivamente sobre el Estado. Si bien es necesario tener el énfasis en la responsabilidad estatal por cuanto se trata de un proceso en el cual participa el Estado y es a éste al quien los ciudadanos podemos llamar a rendir cuentas, también se debe indagar sobre los respaldos sociales, económicos y políticos que se encuentran en las esferas

---

<sup>20</sup> Comisión de Derechos Unidos de las Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia. Párrafo 66. Ginebra. 28 de febrero de 2002.

<sup>21</sup> Ver Uprimny, Rodrigo y Lasso, Luis Manuel. “Verdad, reparación y justicia para Colombia: algunas reflexiones y recomendaciones” en Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Páginas 101-188. Fundación Social/FESCOL. Bogotá. 2004.

<sup>22</sup> En relación con este último aspecto, el *International Crisis Group* hace una sugerencia parecida en su informe Colombia: Negociar con los paramilitares. ICG Informe sobre América Latina #5. Bogotá/Bruselas. 16 de septiembre de 2003.

privadas más que en las públicas. Existe mucha evidencia para sospechar que en muchos casos, el paramilitarismo se trata de un proyecto, más que contrainsurgente, de acumulación económica basado en el desplazamiento forzado de campesinos para apropiarse de sus tierras. Esta situación se hace todavía más apremiante dados los requerimientos para un proceso de reparación a las víctimas, que no se limitan a recompensaciones económicas sino que tienen que incluir la recuperación de sus tierras.

Al estudiar y analizar el tema de la responsabilidad estatal se debe partir de la idea básica de que el Estado no es monolítico, es cambiante a lo largo de los años y está en medio de una transición que a pesar de llevar más de una década aún no logra transitar plenamente de la Constitución de 1886 a la 1991. De hecho, como lo ha señalado Mauricio Romero<sup>23</sup>, el paramilitarismo en muchos casos surgió en contra de las reformas de Estado, como el caso de la elección popular de alcaldes y la descentralización en la década de los ochenta. Es decir, el paramilitarismo ha defendido un “viejo Estado”, pero subvirtiendo el “nuevo Estado” emergente, democrático y pluralista. En ese sentido, el genocidio de la UP fue un ataque contra el Estado y esa nueva institucionalidad democrática en lenta y traumática construcción. Y por ello también, muchas veces algunos de los enemigos más odiados por los paramilitares se encuentran al interior del Estado.

Es así que el trabajo de la comisión debería tener un enfoque de proceso histórico, analizando las diversas etapas de la evolución de un fenómeno complejo que incluye dimensiones diversas tales como la autodefensa campesina, el sicariato al servicio del narcotráfico, intereses económicos y políticos locales y la lucha contra-insurgente. Debe igualmente incluir las particularidades regionales del fenómeno paramilitar y podría realizar estudios específicos, como en el Magdalena Medio, Urabá y los Llanos Orientales. También debe profundizar en casos emblemáticos y de especial importancia, como el de la UP.

Por otro lado, es fundamental que se analicen las estrategias de la guerrilla, sus instrumentos de lucha y los abusos cometidos por sus integrantes contra la población civil para establecer su grado de corresponsabilidad en la creación y desarrollo del fenómeno paramilitar.

Algunos argumentan que un proceso de esta naturaleza, debilitaría al Estado colombiano en un momento en el cual su objetivo es

---

<sup>23</sup> Romero, Mauricio. Paramilitares y autodefensas, 1982-2003. IEPRI/Editorial Planeta. Bogotá.2003.

fortalecerse. Pero en realidad, si bien habría un costo político frente a algunos posibles aliados políticos, en el mediano y largo plazo significaría un salto cualitativo en la legitimidad del Estado frente a sus ciudadanos y al mundo.

Por último, todos quisiéramos, y sería lo mejor para el país, saber la verdad sobre todas las muertes, las masacres y los magnicidios de nuestra larga y cruenta historia. Quizá nada ayudaría a empezar a sanar las profundas e históricas heridas nacionales más que esclarecer quién mató a Jorge Eliécer Gaitán, el más grande de los crímenes políticos, que de alguna manera inauguró esta era de violencia política. Igualmente, la consecuente impunidad sistemática y los altos y evidentes niveles de complicidad estatal en muchos sentidos sentaron las bases para lo que ha sucedido desde ese entonces.

Más grave aún, la nación nunca pudo saber la verdad sobre los trescientos mil muertos de La Violencia ni de las responsabilidades del Estado y sus líderes y dirigentes. Si bien la gran obra de la violentología colombiana, *La Violencia en Colombia* (1962) de Guzmán, Fals Borda y Umaña, fue muy importante para intentar documentar la tragedia de los años cuarenta y cincuenta, nunca se realizó un proceso de esclarecimiento histórico ni de verdad, justicia y reparación. Sospecho que esa incapacidad nacional de mirar con franqueza su pasado y esa inclinación por olvidar sin asumir responsabilidades tiene mucho que ver con la mucha sangre que aún seguimos derramando sin haber sido capaces de resolver nuestras diferencias.

Pero lo cierto es que habrá que pensar en poner una fecha con el fin de que la comisión de esclarecimiento histórico abarque un período suficientemente amplio para que realmente sea útil al proceso de reconciliación, pero lo suficientemente corto para que sea realista hacer el trabajo con el cuidado y detenimiento requerido. Quizá por ser 1989 la fecha en que fueron declaradas ilegales las autodefensas, podría ser una posibilidad.

Aunque algo de esta magnitud nunca se ha hecho en el país, y seguramente tampoco en muchas partes, hay interesantes antecedentes que pueden ser útiles como referencias parciales. La investigación realizada por la comisión mixta, compuesta por organismos de control y ONG, en el caso de Trujillo llevó al histórico reconocimiento de responsabilidad estatal por parte del gobierno del presidente Samper. De hecho, el Estado tiene hoy una excelente oportunidad a la mano para avanzar en el tema de la verdad, justicia y

reparación, ya que se encuentra en medio de un proceso de arreglo amistoso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con las víctimas de la UP, la mayoría de las cuales son de los paramilitares con los que se está negociando.

De todas maneras, es importante reconocer que por deseable que sea una comisión de esclarecimiento histórico en estos momentos en Colombia, lo cierto es que no hay condiciones políticas muy favorables para ella. Es probable que ni el Estado ni las AUC vayan a estar interesados en introducir el tema en la mesa. Más grave aún, hasta ahora, el Gobierno ha dado pocas señales de estar dispuesto a darse la pela requerida para que la desmovilización de las AUC sirva realmente como parte de un proceso más amplio y profundo de superación del paramilitarismo.

Sólo una fuerte presión desde la sociedad civil nacional y, sobre todo, desde la comunidad internacional, puede introducir este elemento fundamental. Por ello, es urgente promover la movilización de la opinión nacional e internacional para abrir un debate que está en mora de desarrollarse. Un proceso con la complejidad, las implicaciones y el impacto que éste va a tener, sólo puede ser el resultado de un debate público libre y un amplio consenso nacional.

15 de marzo de 2004  
Bogotá, DC

**\*Fue Alto Comisionado para la Paz entre 1995 y 1998 y actualmente es profesor del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia y dirige Planeta Paz.**

***Libros Tauro***  
***[www.LibrosTauro.com.ar](http://www.LibrosTauro.com.ar)***