

La lucha contra el narcotráfico: éxitos y limitaciones

Jorge Orlando Melo

Historiador, profesor universitario y periodista colombiano

La política seguida por el gobierno de Virgilio Barco para enfrentar el problema de la droga estuvo sujeta a amplia controversia, y las cuestiones que se plantearon acerca de ella ni tenían ni tienen aún respuesta fácil o que logre un mínimo consenso. Cuando estaba en ejecución, fue objetada ante todo con el argumento de que lanzaba al país a una guerra cuyos costos eran excesivos, en una situación en la que existían pocas probabilidades de lograr los objetivos buscados. Para algunos sectores del país, el responsable de la violencia y el terrorismo resultaba más bien el gobierno y no las mismas organizaciones de narcotraficantes, cuya conducta, sin la provocación estatal, habría sido mucho más pacífica. Hoy, cuando la política de "sometimiento a la justicia" del presidente Cesar Gaviria parece, después de algunos fracasos y frustraciones, haber dado resultado, muchos piensan que fue error central del gobierno de Barco no haber buscado una estrategia similar, que habría podido llevar a la situación actual sin los costos terribles y sangrientos de 1989.

Las cosas no son, por supuesto, tan simples. Este artículo, además de presentar un recuento somero de los principales aspectos de la política del gobierno de Barco hacia el narcotráfico y la violencia asociada con él, pretende analizar el contexto en el cual se tomaron las decisiones centrales que configuraron tal política y evaluar su coherencia y su impacto. Dos conclusiones generales de los autores de este texto son, en primer lugar, que, en la época misma, no existían alternativas aceptables a la línea de acción seguida por gobierno, y que las pocas opciones sugeridas y esbozadas entonces no ofrecían una estrategia coherente que tuviera probabilidades razonables de éxito y con costos previsibles menores, y en segundo lugar, que las condiciones que permitieron eventualmente los resultados, modestos si se quiere pero reales, de la política de sometimiento, se configuraron en buena parte como consecuencia de la acción decidida y firme del gobierno de Barco.

La conclusión anterior no puede llevar a sostener que todos los elementos de esa política fueron desarrollados en forma adecuada y coherente: en muchos casos, las respuestas estatales fueron desafortunadas, se cometieron errores y se produjeron graves fracasos, por circunstancias ajenas al control del Estado, por las debilidades institucionales de este, o por acciones y omisiones de determinados funcionarios.

Una conclusión como esta mezcla, en forma difícilmente separable, juicios políticos y argumentaciones históricas. Ni unos ni otras son más que aproximaciones razonables al análisis de una coyuntura especialmente difícil de nuestra historia. En el fondo, no es posible saber qué habría pasado si el gobierno hubiera actuado en forma diferente, ni qué respuesta, entre el abanico siempre variado de posibilidades, habrían adoptado otros grupos. El resultado final, en procesos históricos que ponen en vilo la capacidad de un país para responder a desafíos que parecen desbordarlo, depende de la acción de tantos grupos y de tantas personas, y de tantas circunstancias y coyunturas que, en términos teóricos, todo es posible. La realidad es infinitamente rica, pero lo es todavía más el conjunto de situaciones posibles que surgen de

cada supuesto contrafactual. El análisis y la narrativa que siguen pretenden acotar en algo esta realidad y ofrecer un esbozo de inteligibilidad para un proceso que los colombianos hemos vivido como víctimas, actores y observadores, que no ha concluido y que sigue afectando nuestras vidas y exigiendo nuevos análisis y nuevas decisiones.[1]

I. Los antecedentes: la situación bajo Betancur.

El problema de la droga no fue una prioridad central al comienzo del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), que dio mayor importancia al avance del diálogo con aquellos a quien se atribuía entonces la mayor responsabilidad en la violencia del país: los guerrilleros. Fue el tema de la extradición el que convirtió gradualmente el asunto de la droga en un problema prioritario para el gobierno.

En efecto, el 4 de marzo de 1982 había entrado en vigor el tratado de extradición entre Colombia y los Estados Unidos negociado y aprobado bajo la administración de Julio César Turbay.(1978-1982). Inmediatamente el gobierno de los Estados Unidos formuló varias solicitudes de extradición de colombianos, algunas de las cuales hicieron los trámites iniciales en el sistema judicial. El gobierno de Betancur, sin embargo, se mostró reacio a darles curso, probablemente en virtud de consideraciones nacionalistas que hacían parte del ideario político del presidente y de la creencia en que la extradición provocaría amplio rechazo en la opinión pública, que todavía no tenía una visión muy negativa de los traficantes y miraba con simpatía su aporte a la actividad económica interna.

En vez de apelar a la extradición como instrumento de lucha contra el narcotráfico, Betancur trató de reforzar las acciones de represión interna al procesamiento y tráfico de droga, con relativo éxito. Bajo el impulso del ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla, que asumió su cargo en octubre de 1983, estas actividades represivas se incrementaron. La presión que enfrentaban los principales narcotraficantes creció con la captura, para efectos de extradición, de algunos miembros menores de las mafias locales y con el auto de detención que le fue dictado a finales de 1983 a Pablo Escobar, entonces representante suplente a la Cámara, y que fue seguido poco después por el levantamiento de su inmunidad parlamentaria.

La extradición, hasta entonces, había preocupado sólo marginalmente a los grandes jefes de la droga, con excepción de Carlos Lehder, quien desde 1982, como jefe de un movimiento político regional, había hecho uso de un lenguaje nacionalista para combatirla, y cuyos temores personales fueron confirmados cuando los Estados Unidos pidieron su extradición, en septiembre de 1983. Mayor problema representó para los narcotraficantes la inmovilización de aeronaves y el hallazgo y destrucción de varios laboratorios, como el de Tranquilandia, en marzo de 1984, que constituyó un golpe muy costoso para las principales organizaciones colombianas, unidas para financiarlo y construirlo.

A esta presión local respondieron los narcotraficantes con una acción que declaraba de hecho la guerra contra el gobierno, y que mostraba la prepotencia de algunos de sus jefes: el asesinato de Rodrigo Lara Bonilla. Con el vengaban el drástico enfrentamiento del Ministro a los narcotraficantes, consolidado a raíz de los debates que se le hicieron en el Congreso por haber recibido para su campaña dineros de alguien conocido por sus vínculos con el tráfico de drogas. Pero al buscar una confrontación tan aguda sobrevaloraban su propio poder y, como en ocasiones posteriores, en vez de obtener un ablandamiento del Estado obtuvieron el resultado contrario. En abril de 1984 el gobierno, además de declarar el estado de sitio, ordenó el embargo de los bienes de los traficantes y sometió los procesos por narcotráfico a la justicia penal militar. Y sobre todo, a pesar de su resistencia a la extradición, anunció que la aplicaría, lo que hizo en forma intermitente durante los dos años siguientes. Desde entonces los narcotraficantes apelaron, para combatir la extradición y bloquear la acción penal y policial dentro del país, a esfuerzos judiciales -el tratado de extradición estaba demandado ante la Corte-, a la violencia e intimidación -varios jueces y miembros de la policía fueron asesinados o puestos a su servicio mediante la intimidación o el soborno- y a la búsqueda de una posible negociación que les permitiera legalizar sus fortunas y obtener una amnistía por hechos pasados que se convertían ahora en fuente inminente de riesgos y amenazas.

Justamente la violencia de la reacción estatal que siguió a la muerte de Lara, con los elevados costos para los traficantes de droga (los miles de allanamientos desorganizaron temporalmente a los grupos, acostumbrados a actuar con relativa tranquilidad, mientras los principales jefes tuvieron que huir apresuradamente al exterior) los llevo a buscar un acuerdo con el gobierno colombiano, e hicieron las propuestas de Panamá de mayo de 1984. Ofrecieron entonces a través de Alfonso López Michelsen que estaban dispuestos a retirarse de la política -Lehder y Escobar habían tenido una activa participación reciente en ella- y a suspender el tráfico de drogas si el gobierno suspendía los ataques guerra contra ellos, y no aplicaba la extradición por los hechos cometidos hasta la fecha. Aunque López consideró el ofrecimiento como una virtual rendición, no lo era tanto: los narcotraficantes conservaban las fortunas hechas con el delito y lograban una virtual impunidad. Poco después entregaron al Procurador Carlos Jiménez Gómez, en la misma ciudad, un "memorando unilateral" en el que reiteraban sus propuestas. El gobierno mostró momentáneamente interés y autorizó al procurador Carlos Jiménez Gómez a un nuevo viaje a Panamá para precisar los alcances de sus propuestas, pero suspendió toda acción en este sentido cuando se filtró la información acerca de estas conversaciones. [2]

La revelación de los encuentros provocó, en un ambiente todavía marcado por la muerte de Lara Bonilla, un rechazo enérgico de los principales dirigentes políticos y sociales. Entre quienes los condenaron, como contrarios a la moral pública, se encontraban Juan Gómez Martínez y Joaquín Vallejo,[3] quienes luego, cuando el nivel de violencia desencadenado por los narcotraficantes parecía intolerable e incontrolable, serían partidarios de buscar una solución mediante diálogos y acuerdos. Aunque probablemente la opinión no era demasiado hostil a permitir a los narcotraficantes gozar de sus dineros y dejarlos en paz, si a su vez dejaban en paz al país, las razones para no aceptarlo eran muy fuertes. Aunque el efecto práctico de largo plazo que habría tenido aceptar un acuerdo no puede evaluarse, sin duda la suspensión del tráfico por estos jefes hubiera representado el fortalecimiento de otros grupos que los habrían suplantado, en el caso improbable de que hubieran cumplido sus compromisos y se hubieran retirado del negocio. En términos de lucha contra la droga, la estrategia tendría un impacto temporal: el hecho de que una generación de narcotraficantes hubiera hecho fortuna y pudiera disfrutar de ella sin ningún costo aparente habría sido parte esencial del problema futuro, y sin duda habría alentado a otros a seguir su

ejemplo. En cuanto a la violencia, es muy probable que la confrontación apenas se pospusiera un poco, para realizarse en condiciones de mayor poder para los traficantes. Pero no debe olvidarse que las acciones de violencia de los narcotraficantes apenas comenzaban, y el problema del "narcoterrorismo", para usar un término que aún no se usaba, todavía no había surgido.

La crisis del Palacio de Justicia, en noviembre de 1985, destruyó las esperanzas de una pronta solución negociada al conflicto guerrillero y reforzó la percepción gubernamental de que existía una relación creciente entre narcotraficantes y grupos subversivos. Al mismo tiempo, en muchos sitios del país los narcotraficantes impulsaban una violenta guerra contra los sectores afines a la guerrilla, en especial la Unión Patriótica y el Partido Comunista, muchos de cuyos miembros y simpatizantes fueron asesinados por grupos "paramilitares" sostenidos y armados por los jefes de la droga, que buscaban frenar directamente las extorsiones y secuestros en las zonas rurales en las que estaban adquiriendo inmensas propiedades. [4]

II. En busca de una imposible estrategia

Durante el gobierno de Betancur, a pesar de los cambios en el enfoque del problema guerrillero, se debilitó aún más la ya reducida capacidad estatal para enfrentar con eficacia a los desafíos y violencias de guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes, y si fallaban las difíciles estrategias de negociación, como en cierto modo había ocurrido con los acuerdos con la guerrilla, no era fácil encontrar líneas alternativas que llevaran a resultados concretos y más o menos rápidas. El simple ejercicio exitoso de la actividad preventiva y represiva del delito era poco menos que imposible, por el elevado nivel de corrupción del ejército y la policía, por la pobreza y bajo profesionalismo de los cuerpos de investigación y seguridad, y por la ineficacia prácticamente total del sistema judicial, arcaico y formalista, con sus jueces sometidos a la violencia o al soborno del narcotráfico y desbordados por el exceso de trabajo creado por el crecimiento repentino de la delincuencia y el exceso de expedientes. Los recursos presupuestales destinados a la seguridad y la justicia eran aún muy limitados, y no crecieron mucho en una el gobierno de Betancur, que consideró innecesario fortalecer a los militares ante una eventual solución negociada del principal conflicto del país.

Todos estos problemas eran enfrentados con el apoyo de diagnósticos intuitivos y sin que existieran estudios y análisis complejos que permitieran definir, desarrollar y evaluar los resultados de determinadas políticas. Mientras que en los temas económicos el país tenía una tecnocracia avanzada y capaz, y manejaba instrumentos y mecanismos de planeación sofisticados y sensibles que permitían actuar con un buen nivel de previsibilidad de los resultados, en un país que llevaba 30 años de violencia endémica, el análisis de los problemas de la justicia y la seguridad, de la guerrilla o el narcotráfico, se hacía en forma improvisada, los mecanismos de información eran pobres e inexactos, la evaluación y seguimiento de resultados casi inexistente y una planeación seria parecía simplemente imposible.[5]

A estos factores, que creaban graves dificultades para diseñar una estrategia efectiva contra el narcotráfico, se agregaba la existencia de sectores de la opinión pública que los veían con tolerancia o simpatía, o por su apoyo a campañas de interés social, o por su generosidad privada o pública, o por su simple capacidad para derrotar, con la violencia o el ingenio, a unas instituciones y a unos políticos vistos con hostilidad por amplios sectores de la población. Mientras tanto, otros grupos compartían el rechazo radical a la droga y al tráfico, por razones morales o moralistas, y estaban listos a colocar en la picota al que pareciera mostrar la más mínima debilidad frente a este "flagelo".

Igualmente creaba restricciones serias el hecho de que el problema fuera en gran parte un asunto internacional, en el que la capacidad de decisión autónoma del país no era completa y se había ido reduciendo ante el endurecimiento gradual de la posición norteamericana. Los Estados Unidos tenían una rígida posición que presionaba al gobierno nacional. Para el gobierno de Reagan, la prioridad estaba en la lucha contra el comunismo, y en segundo lugar en la lucha contra los productores y traficantes internacionales de marihuana y cocaína. Desplazar el enfrentamiento fuera de los Estados Unidos tenía un claro sentido político, pues definía como culpables a grupos externos, permitía lograr un amplio apoyo interno, y reducía los factores de conflicto dentro de los Estados Unidos. Sin embargo, el apoyo real norteamericano a las acciones colombianas de lucha contra la droga era muy limitado.

Prácticamente todos los sectores políticos del país, con excepción de la izquierda y de unos pocos defensores de la legalización, compartían una visión convencional de los peligros del tráfico de drogas. Los argumentos que señalan que los mayores males puede originarse justamente en la prohibición, que esta conduce a incrementar el consumo y no a disminuirlo, o los análisis económicos que subrayan las dificultades de enfrentar el problema de la droga mientras la prohibición genere niveles de beneficios muy elevados, eran marginales: solamente habían sido esgrimidos con cierta visibilidad por Ernesto Samper, en su época de dirigente de ANIF. Pero aun los defensores de la legalización tenían claro que esta política no era pensable a corto plazo, pues la que importaba era la de los países consumidores, prácticamente imposible, mientras no se ensayara hasta el agotamiento una estrategia que pusiera su énfasis en el freno a la oferta y, eventualmente, se ensayara y fracasara también una estrategia que pusiera su énfasis en el freno al consumo, mediante la educación o la represión de los usuarios.

Por estas razones es lógico que el gobierno de Barco se moviera dentro del horizonte de una política de lucha firme contra el narcotráfico y contra la violencia vinculada a él. Además de las razones internacionales, esta lucha resultaba justificada por la necesidad de frenar una actividad que amenaza la democracia y la estabilidad del país. Para hacerlo, se contaba con los instrumentos habituales, más o menos deteriorados: la acción policial para capturar laboratorios y droga, y el esfuerzo de la justicia para sancionar a narcotraficantes y delincuentes ligados a ellos. Los programas educativos internos no tenían muchos recursos ni antecedentes, aunque comenzaban a definirse: su importancia no podía ser muy grande frente a la percepción general de que el consumo de droga era un problema de los países avanzados y no de Colombia.

El presidente tenía, evidentemente, una mayor conciencia que otros políticos de los riesgos que traía el narcotráfico para el funcionamiento del Estado. Los dineros del narcotráfico tenían un evidente impacto corruptor, como se había advertido desde el gobierno de Turbay Ayala (1978-82). Aun en ausencia de violencia abierta, la penetración en la vida política era algo que había que enfrentar. El peligro de una desestabilización de la democracia parece haber estado presente en el presidente como elemento central de su diagnóstico del narcotráfico.[6]

Posesionado el 7 de agosto de 1986, el presidente Barco no presentó inicialmente una estrategia precisa y desarrollada para enfrentar el problema del narcotráfico. En su primer discurso subrayó el compromiso internacional de Colombia de seguir contribuyendo en la lucha contra el tráfico, pero no entró en mayores detalles sobre el tema. Tampoco hizo el gobierno pronunciamientos muy amplios sobre este asunto en los primeros meses de gobierno. La impresión general que da su actuación es que, sobre la base de una decisión general muy firme de tomar todas las medidas posibles para tratar de enfrentar el problema, diagnósticos y políticas se fueron elaborando al calor de los acontecimientos. Poco a poco, a lo largo de esta administración, se fue configurando un diagnóstico global relativamente sólido y mejor informado del problema, y se fue definiendo una estrategia global más coherente e integral para enfrentar el problema, así muchas de las medidas concretas tuvieron un origen coyuntural y casuista. Esta estrategia llegó a incluir, a finales del gobierno, como elementos centrales, el uso de la extradición, el esfuerzo por un mejoramiento radical de la justicia, el mantenimiento de un esfuerzo permanente de control del tráfico interno, la distinción conceptual entre narcotráfico y narcoterrorismo y el diseño de políticas apoyadas en esta distinción, el uso creciente del ejército en la lucha contra la droga y la militarización de las unidades policiales antinarcóticas, el esfuerzo gradual y relativamente silencioso por combatir la corrupción dentro de las fuerzas armadas, la búsqueda de una reformulación del compromiso internacional contra la droga, y el desarrollo de una política de derechos humanos que atribuía buena parte de la violencia y las violaciones de derechos al influjo directo o indirecto de los narcotraficantes.[7]

En un sentido más amplio, la "Estrategia de Paz" formulada en septiembre de 1988 y que guió las negociaciones con los grupos guerrilleros de 1989 y 1990, y el esfuerzo por dar una nueva base a la legitimidad estatal mediante una reforma constitucional amplia, constituyeron puntos de apoyo de la acción frente al narcotráfico.

Un aspecto en el cual el gobierno siguió en general la línea de su antecesor fue en el manejo de los recursos económicos generados por la droga. De este modo, se mantuvo una constante tensión entre la firmeza de la lucha política y represiva contra los narcotraficantes y contra la droga y el mantenimiento de políticas de tolerancia hacia los recursos provenientes del tráfico. Se permitió el movimiento de divisas sin mayores controles sobre su procedencia, y solo a fines del gobierno se intentó atacar el problema de los bienes de los narcotraficantes, pero en forma todavía muy insuficiente. El gobierno no hizo uso de mecanismos tributarios, ni desarrolló una política para impedir la concentración de la propiedad rural de ciertas regiones, ni creó unidades sólidas de seguimiento financiero y económico en los organismos de inteligencia.[8]

Aunque todavía el narcotráfico no era percibido como el eje de la violencia, identificada más bien con la guerrilla,[9] la muerte de Lara, el eventual apoyo de los narcotraficantes a la toma del palacio de justicia, las muertes en enfrentamientos entre gentes de la droga (en 1984 varios jefes de Medellín fueron asesinados) y el incremento en la violencia urbana, estaban transformando la percepción colombiana: muchos comenzaban a pensar que si constituían un mayor peligro para el orden y la paz internos que la misma guerrilla.

Dentro de este contexto, los acontecimientos se encadenaron de forma que llevaron a que el gobierno fuera asumiendo cada vez una estrategia más rígida y firme frente al narcotráfico. El escalamiento del conflicto llevó a una lógica particular: a la violencia creciente del narcotráfico y la frustrante evidencia de las debilidades del estado, que no podía actuar en forma eficiente por las limitaciones institucionales, se respondió elevando el nivel de confrontación, sobre todo tratando de encontrar mecanismos efectivos para la extradición, y modificando la legislación penal, para desarrollar las instituciones judiciales, hacer más expeditos los procedimientos y aumentar los castigos. Las medidas judiciales no podían dar resultados inmediatos ni tener un impacto real a corto plazo sobre el nivel de violencia. Quizás el recurso a medidas de eficacia más simbólica que real, como el aumento de penas, buscara un impacto de opinión sobre la población. Pero lo único que, ante la ineficacia de la justicia y la lentitud para lograr cualquier resultado en este campo, podía producir impacto sobre los narcotraficantes era la extradición: por eso, esta herramienta se convirtió en el factor que más influyó sobre la evolución del enfrentamiento concreto entre gobierno y mafiosos. Además, el manejo del tema de la extradición tuvo otras consecuencias sobre la política interna, como la generación de un clima de desconfianza entre el gobierno y la Corte Suprema de Justicia y la proyección de una imagen de servilismo del gobierno frente a los Estados Unidos.

Aunque el gobierno no ofreció indicaciones iniciales de que tratamiento iba a dar al problema de la extradición, y durante 1986 no se produjo la extradición de ningún colombiano, su reacción ante la declaratoria de inconstitucionalidad del Tratado de Extradición en diciembre de 1986 y sobre todo la extradición de Carlos Lehder, en febrero de 1987, mostró a los narcotraficantes que lo que estaba en juego era realmente serio. Resultaba ya secundario el riesgo de perder recursos en laboratorios y cargamentos: lo que había que evitar a toda costa era la prisión, en parte por el riesgo de una condena local que era ahora más posible por la misma presión social generada por el alto nivel de confrontación, pero sobre todo porque podía convertirse en el camino para la extradición. Para detener el riesgo de encarcelamiento y condena local, las gentes de la droga habían asesinado y amedrentado jueces, periodistas, policías y autoridades. Ahora, ante el peligro de la extradición, y en un país en el que los constantes diálogos con la guerrilla habían mostrado que era posible la negociación de conflictos severos a partir de la presión armada, los narcotraficantes parecen haber optado por tratar de forzar al gobierno a negociar con ellos mediante la aplicación decidida del terrorismo. Esto llevaba a una lógica demoníaca, pues para buscar la negociación los narcotraficantes fueron recurriendo a actos cada vez más graves y violentos de terrorismo, y frente a la renuencia del gobierno, al que el mismo horror de los actos terroristas ataba las manos, respondían buscando nuevas acciones que fueran todavía más contundentes.

Dentro de este proceso de confrontación, los costos mismos en términos de violencia crecieron de tal manera que para muchos colombianos no se justificaba asumirlos, por lo que debían buscarse

mecanismos de negociación. El gobierno se encontró con frecuencia frente a un juego en el que no tenía posibilidades de ganar: si trataba de derrotar a los narcotraficantes con un enfrentamiento radical, podía provocar tales niveles de retaliación que el país se volviera contra él y lo responsabilizara de los males sufridos; si cedía, amplios sectores lo habrían visto como un gobierno dedil, y era poco probable que ceder produjera resultados durables: a la larga, el gobierno podía quedar con el descredito y sin los resultados. La violencia polarizaba la opinión y las opciones, reforzando al mismo tiempo la convicción de quienes veían válida y posible una negociación y la oposición de muchos sectores, que podían mostrar como inmoral y simple forma de claudicación cualquier forma de solución que no fuera la derrota total de los narcotraficantes. El gobierno, por su parte, mantuvo una consistente hostilidad a una negociación cuyo contenido real habría sido legitimar el poder de los narcotraficantes, mediante una amnistía plena y una legalización de sus fortunas, a cambio de una suspensión en el futuro de nuevas actividades de tráfico, y de una suspensión del terrorismo. Todavía a comienzos de 1990 los narcotraficantes creían que lograrían una plena legalización sin costo penal.[10] Pero ya entonces los costos de la confrontación para los jefes de la droga habían subido, con la muerte de Rodríguez Gacha y los riesgos permanentes de Escobar. Se justificaba entonces para los jefes de los carteles, sinceramente o como una nueva maniobra, admitir la posibilidad, sugerida por un grupo de notables, de aceptar una cuasirendición. Con ello se abría el camino a una posible negociación, pero esta resultaba muy difícil para un gobierno que públicamente había mantenido una posición radical contra toda forma de debilidad en el enfrentamiento a los narcotraficantes.

Si el gobierno empezó su gestión sin un diagnóstico y una estrategia claras, es igualmente notable la ausencia de propuestas alternativas surgidas en otros sectores: las estrategias sugeridas por los diversos analistas y por diversos sectores de la opinión conformaban un disperso e impreciso abanico, muchas veces apoyado en presunciones ingenuas sobre la buena voluntad de los narcotraficantes o el impacto de su actividad sobre la sociedad y la economía.

III. Las líneas principales de la política

A. La reforma de la justicia

La principal razón para la preeminencia de la extradición como herramienta contra el narcotráfico era la abrumadora ineficacia de la justicia colombiana. Sin embargo, si bien podía ser utilizada para algunos casos especiales y muy notorios, no habría sido lógico depender de ella en forma exclusiva: era un expediente que había que utilizar, pero ante todo como sucedáneo de una justicia incapaz de funcionar. Este razonamiento imponía como consecuencia lógica la necesidad de reconstruir la capacidad de la justicia para sancionar a los narcotraficantes, tanto a los que al lucrarse con este negocio creaban las bases para la violencia como a los que estaban utilizando el asesinato como arma principal de acción. Mas que los esfuerzos por mantener la extradición viva, se advierte en el gobierno casi la obsesión de convertir la justicia en una herramienta eficaz y expedita.

La estrategia adoptada fue la de utilizar masivamente las facultades del Estado de Sitio para introducir las reformas que se consideraron necesarias y que no era probable que se lograra expedirlas siguiendo los procedimientos legislativos normales. Sin posibilidad de apoyarse en un buen diagnóstico de los problemas ni buenas estructuras de planeación, el proceso de reformas tuvo graves defectos. La elevada rotación en el cargo de Ministro de Justicia, -sólo uno de ellos ejerció el cargo por más de un año- y la elección no muy afortunada de algunos ministros, contribuyó también al confuso avance de este propósito. Por otro lado, aunque no hubiera alternativa distinta, dada la capacidad y habilidad del narcotráfico para influir en el congreso, el recurso al Estado de Sitio introducía distorsiones serias al proceso: era preciso conservar el carácter temporal de muchas medidas; las reformas institucionales necesarias para controlar la violencia pero que debían aplicarse al conjunto del sistema no eran viables - varios decretos del gobierno, como el que estableció el seguro de vida para los jueces, fueron declarados inexecutable por no tener conexión con la perturbación del orden público-, lo que obligaba al gobierno a legislar exclusivamente para ciertas áreas de la justicia, etc. Por otro lado, la facilidad con la que se expiden, derogan y cambian los decretos de estado de sitio lleva a un estudio menos sólido de los textos, que produce errores y descuidos menores, y sin duda equivocaciones de fondo, tanto entre los autores de las normas como entre los jueces, que comienzan a perderse en la selva de normas vigentes o derogadas. Desde el punto de vista del conjunto de la sociedad, el recurso al Estado de Sitio reduce el elemento de previsibilidad indispensable para que el derecho sea respetado, pues las normas están en continuo flujo.[11]

De este modo el gobierno, lanzado a una frenética expedición de decretos, expidió normas que fueron con mucha frecuencia declaradas inexecutable, en parte como resultado de fallas del propio gobierno, y en parte porque la Corte modificó en varios aspectos substanciales, y en forma no siempre razonable, la jurisprudencia sobre el estado de sitio y otros temas centrales en la lucha contra la droga.

Sin embargo, poco a poco se fue configurando una política coherente de fortalecimiento y reforma de la justicia, a pesar del desorden y la improvisación frecuentes, y a pesar de la dependencia de algunas concepciones rutinarias del problema (como la importancia que se le atribuyó al incremento de penas). Además de las reformas que pudieron ponerse en acción, el gobierno propuso en varias ocasiones, con ocasión de los diversos intentos para desatar un proceso de reforma constitucional, la creación de la Fiscalía General de la Nación y la transformación del sistema tradicional inquisitivo en un sistema acusatorio, parcialmente moldeado sobre modelos anglosajones.

Parte importante de la reforma judicial fue la creación de una jurisdicción especializada para la investigación y juicio de delitos de narcotráfico y terrorismo. Después de varios intentos frustrados, el sistema se configuró con los Jueces de Orden Público y el Tribunal Superior de Orden Público, destinados eventualmente a absorber los juzgados especializados, que todavía existían a finales del gobierno. En forma paralela, el gobierno recurrió a la creación de nuevos delitos y al aumento de penas. En la tipificación fue introduciendo gradualmente, en forma creciente, elementos ligados al impacto del delito y a la intención de crear terror o conmoción, lo que se prestó a arbitrariedades y excesos. Esto fue cierto sobre todo a partir del decreto 180 de enero de 1988, que constituyó el núcleo del nuevo ordenamiento penal, y fue modificado varias veces. Un poco tardíamente, se inició la búsqueda de mecanismos penales para afectar los recursos utilizados por los traficantes en su acción y para tratar de actuar sobre las

fortunas generadas por este negocio, mediante el decomiso de diversos bienes utilizados por los narcotraficantes, y la tipificación del delito de los testaferros, así como del enriquecimiento sin causa para particulares.

Desde un punto de vista procedimental, se crearon mecanismos para promover la colaboración de los delincuentes con la justicia: recompensas y rebajas de penas, que llegaron en 1989 hasta un nivel muy discutible, al autorizarse la excarcelación de todos los detenidos que contribuyeran eficazmente a condenar a otro que "a cualquier título" hubiera intervenido en el delito. Además, se introdujeron mecanismos para hacer más fácil la ejecución de procedimientos como los allanamientos y interceptar las comunicaciones, sin orden escrita, que fueron anulados por la Corte. Otras medidas buscaban reducir las oportunidades de maniobra de los narcotraficantes procesados, como la restricción al habeas corpus y varias limitaciones a los derechos de excarcelación. El Código de Procedimiento Penal, expedido en 1987, suprimió los jurados de conciencia, redujo las modalidades de libertad provisional y buscó procedimientos para lograr la conciliación y desistimiento de las partes en los procesos penales, buscando agilizar un sistema excesivamente lento.

Todo este esfuerzo, que tuvo que acomodarse a regañadientes a una Corte con una visión muy restrictiva de las facultades del Estado de Sitio, sólo podía obtener resultados en el largo plazo, y las evidencias muestran que durante esta administración no aumentó sensiblemente el número de delitos que lograron ser sancionados, ni los procesos exitosos a los narcotraficantes: su impacto inmediato fue ante todo simbólico, aunque en el plazo mediano las modificaciones introducidas iban reconstruyendo la capacidad de las instituciones judiciales.

B. El control interno: militarización

Aunque bajo el gobierno de Turbay el ejército había tenido un papel central en el control de las zonas de cultivo y tráfico de marihuana, desde marzo de 1980 la responsabilidad por este tipo de acciones había pasado esencialmente a la policía. Esta había sufrido algunos procesos de reorganización para adecuarse a las exigencias crecientes de la lucha, pero ante el desarrollo de formas de acción terrorista del narcotráfico empezó a tener una acción cada vez más activa. Una primera oleada se produjo como consecuencia del asesinato de Lara Bonilla, cuando fue el ejército el que realizó la mayoría de las ocupaciones de propiedades, y se asignó a tribunales militares el juicio de los delitos vinculados con la droga. Mientras tanto, en los Estados Unidos se imponía cada vez más la política de impulsar una acción militar enérgica contra las drogas.

A pesar de que durante los primeros meses del gobierno de Barco algunas medidas dieron funciones nuevas al ejército en la lucha contra el narcotráfico, fueron en general la Policía y el DAS las que llevaron adelante la mayoría de las acciones. El ejército mantenía una fuerte reticencia a involucrarse a la lucha contra el narcotráfico, consciente del efecto corruptor que estaba ejerciendo sobre la policía. Además, las complejas relaciones entre militares y grupos de autodefensa hacían de personas sospechosas de

narcotráfico aliados coyunturales aceptables en la lucha contra la guerrilla, que era la gran prioridad militar. Fueron nuevamente los actos dramáticos de comienzos de 1988 y sobre todo la muerte de Galán los que estimularon una participación creciente del ejército en los operativos antinarcóticos. Simultáneamente, la Policía misma fue militarizando parte de sus operaciones, para poder responder a un enemigo que había creado verdaderos ejércitos privados y que disponía de armas y comunicaciones muy sofisticados. La Fuerza Especial, conocida como Elite, creada inicialmente para enfrentar a los paramilitares, fue convirtiéndose en la fuerza de choque contra los grupos de narcoterroristas y, en el caso concreto de Medellín, se convirtió en la gran enemigo del cartel local, como antes lo habían sido algunos de los jefes de la brigada local.

Por otra parte, el gobierno de Barco mantuvo inicialmente las acciones de erradicación de cultivos de coca mediante la fumigación, pero probablemente por el impacto político y la resistencia de las comunidades campesinas, en áreas de influencia guerrillera, se fueron abandonando paulatinamente, y para 1988 casi que habían desaparecido por completo.

Estas estrategias de control interno fueron relativamente exitosas. La policía y el ejército tuvieron cada vez mayor eficacia en la destrucción de laboratorios, la captura de cocaína y de productos químicos para su procesamiento, y la detención de miles de sospechosos, los cuales usualmente se liberaban ante la ausencia de pruebas contundentes o a causa de la incapacidad de la justicia.

3. La estrategia internacional

Para algunos observadores, el riesgo de una política de confrontación era transferir a Colombia un conflicto que era ante todo de interés de los Estados Unidos y otros países consumidores, asumiendo localmente los efectos de violencia de un enfrentamiento cuyos interesados debían ser todos los países. El gobierno compartía esta preocupación, y sobre todo desde mediados de 1987, insistió en sus documentos y declaraciones en que la lucha contra el narcotráfico debía ser internacional y que el problema central era el consumo. De esta manera trataba el gobierno de responder a la culpabilización general de la sociedad colombiana, y de mostrar la responsabilidad de los países consumidores, lo que llevó a formular eventualmente la necesidad de una mayor cooperación internacional con Colombia, sobre todo en la medida en que el país mostrara resultados en sus actividades de represión y prohibición.

A los dos meses de posesionado, Barco afirmó en las Naciones Unidas que el narcotráfico era un crimen contra la humanidad, y que Colombia, en su lucha frontal contra el, estaba pagando un elevado precio. En enero de 1987, frente al cuerpo diplomático, subrayó la importancia, frente a esta situación, de internacionalizar la lucha contra la droga y pidió cesar de combatirla solamente dentro de nuestras fronteras, dado el carácter supranacional del negocio, cuya materia prima se cultiva en otros países, los químicos para el proceso se producen en otros, en Colombia se refina y exporta, y cuyo producto financiero se invierte y maneja en otros. En esta ocasión propuso el gobierno convertir el narcotráfico en un delito contra la humanidad, por parte de la Comisión Internacional de Derecho y de la Comisión de

Narcóticos de las Naciones Unidas. En julio de este año, en su discurso al congreso, afirmo que la decidida lucha del gobierno colombiano sería inútil sin un esfuerzo paralelo de los países consumidores para reducir el consumo y así reducir los ingresos de los traficantes. A fines de año, en noviembre, en Acapulco, el grupo de los ocho se adhirió a estos puntos de vista. En febrero de 1988, otra vez frente al cuerpo diplomático, reitero los argumentos anteriores, reclamando más firmemente a los países consumidores, que ignoraban sus responsabilidades y ponían toda la culpa en países como Colombia. En ese momento, los Estados Unidos estaban aplicando sanciones a Colombia por su supuesta debilidad en la lucha contra el narcotráfico, a consecuencia de la liberación, a fines de 1987, de Jorge Luis Ochoa. Colombia solicitó la intervención de la OEA y después de un semestre de esfuerzos, los Estados Unidos suspendieron la aplicación de las sanciones.

Aunque el conflicto del primer semestre de 1988 fue el único que alteró significativamente las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en relación con el problema de la droga, Colombia evidentemente no estaba satisfecha con la actitud norteamericana, que trataba de imponer las políticas mientras mantenía un doble standard en su propio enfrentamiento al problema, se orientaba hacia una política de militarización de la lucha contra el narcotráfico, con participación autónoma de fuerzas norteamericanas y no pasaba de las declaraciones ruidosas a una verdadera política de cooperación.

Esta cooperación se orientó masivamente hacia el refuerzo de la capacidad de acción del ejército colombiano: casi toda la ayuda, que creció substancialmente después de la muerte de Galán, en 1989 y 1990, fue destinada al equipamiento del ejército, aunque usualmente este equipo resultó inadecuado para el tipo de tareas que requería la represión del tráfico.[12] Esta ayuda reforzaba la presión para militarizar internamente la acción contra la droga, pero estaba inscrita en un proceso de endurecimiento de la opinión norteamericana que estaba considerando cada vez más la acción directa de sus propias tropas, más que el apoyo a tropas de los países productores, como la estrategia óptima. La invasión de Panamá, con sus implicaciones ominosas para Colombia, provocó nuevas tensiones entre el país y los Estados Unidos. Una operación iniciada de patrullaje o bloqueo pareció confirmar los temores de que Colombia fuera invadida; el incidente fue diluido y los Estados Unidos aseguraron que se había tratado de un malentendido.

De este modo, el gobierno terminó dentro de un clima de cooperación con los Estados Unidos, pero una cooperación en la que Colombia trató de mantener ciertos grados de independencia y un amplio margen de maniobra. Los esfuerzos por sacar el manejo del problema de la droga de una estrecha relación bilateral con los Estados Unidos, subrayar el carácter multinacional del problema y destacar la importancia de una estrategia contra el consumo y el flujo de capitales en los mercados mundiales empezaron a tener alguna acogida, pero en general Colombia continuó aislada su lucha. Más que todo por mostrar solidaridad con un país que momentáneamente, apareció como una víctima injusta, la Comunidad Europea y los Estados Unidos hicieron algunas concesiones comerciales, como contribución al esfuerzo colombiano. Pero en general, el país seguía solo, y las corrientes más profundas reinstalaban una y otra vez, a pesar de los éxitos relativos del gobierno para transformar nuestra imagen, la visión de que era Colombia la que tenía la culpa del tráfico de drogas.

d. Derechos humanos, depuración de las fuerzas armadas y paramilitares

El gobierno de Barco, que enfrentó continuas denuncias de los organismos internacionales de derechos humanos, en especial los no gubernamentales, por violaciones de derechos atribuidas a miembros de la fuerza pública, elaboró una sofisticada estrategia para enfrentar estas acusaciones, que incluía esfuerzos internos de controlarlas y sancionarlas y una argumentación en la cual el narcotráfico era presentado como el principal factor de violencia y el verdadero responsable de muchas de esas violaciones. Los grupos denominados de "paramilitares", que se habían extendido por varias áreas del país con base en grupos legales de autodefensa pero se habían convertido en grupos delincuenciales sostenidos y apoyados por los narcotraficantes, fueron uno de los blancos centrales del gobierno, que trató de reducir el apoyo que algunos recibían de miembros del ejército y la policía. Además, expidió un conjunto de decretos, en abril de 1989, para sancionar a quienes los estimularan, entrenaran o conformaran.

El problema de derechos humanos tenía un peculiar vínculo con el narcotráfico, pues muchas instancias de corrupción militar o policial se apoyaban en la afinidad que la lucha contra la guerrilla creaba entre narcotraficantes y militares. Tanto Fidel Castaño como Escobar y Rodríguez Gacha fueron siempre capaces de infiltrar el ejército y la policía y conseguir información y apoyo. Como para el gobierno la lucha contra la guerrilla seguía siendo prioritaria, así la lucha contra el narcotráfico empezara a ser mayor, el manejo de las relaciones con las FF AA tuvo que tener en cuenta la necesidad de mantener el espíritu de cuerpo militar y evitar confrontaciones excesivas. La vinculación del ejército a la lucha contra el narcotráfico y el enfrentamiento de la Policía con Escobar en Medellín condujeron gradualmente a abrir una barrera entre el narcotráfico y los mandos de las fuerzas armadas, que ha contribuido seguramente a reducir los niveles de corrupción y cooperación. Por otra parte, Barco llevó adelante una campaña de depuración del ejército y la Policía de magnitudes notables, aunque indeterminables, pues la mayoría de los miles de agentes que salieron de la fuerza, así como muchos de los oficiales, fueron retirados sin que el motivo quedara explícito.

Por otra parte, el tema de los derechos humanos surgió concretamente en Medellín, donde los narcotraficantes acusaron a la Policía de torturar, asesinar y desaparecer a sus amigos y familiares. La desaparición de tres jóvenes a finales de año fue esgrimida por los extraditables en las gestiones para la liberación de personas secuestradas por ellos, y la muerte de centenares de agentes de la policía en Medellín fue presentada como una venganza frente a los excesos policiales; a su vez produjo la retaliación de agentes de la Policía, que dieron muerte en mayo de 1990 a un grupo de personas presuntamente ligadas al asesinato de agentes.

e. Otros aspectos menores

Otros elementos en la lucha del gobierno contra el narcotráfico, además del uso de la extradición y la reforma de la justicia, fueron los esfuerzos por mejorar la capacidad investigativa de los organismos de seguridad. Sin embargo, no fue mucho lo que se logró en este terreno, y como se mostró cuando la

detención de Ochoa en 1987, o la entrega de Escobar en 1991, o la de otros miembros de los grupos de Cali y Medellín en los años siguientes, los organismos de seguridad ignoraban muchas veces la existencia de conspicuos narcotraficantes, desconocían sus actividades financieras, y sobre todo carecían de indicios serios y material probatorio de sus actividades.

III. La evolución del problema

La presentación anterior puede crear una impresión de relativa intemporalidad. Una breve descripción de la secuencia de acontecimientos permite identificar los momentos críticos de la lucha contra el narcotráfico y evaluar mejor el contexto en el que se movía el gobierno.

1. La primera caída de la extradición

La segunda parte de 1986 fue toda, desde antes de la posesión de Barco, de violencia del narcotráfico. Periodistas, jueces y magistrados y miembros de la policía antinarcóticos fueron las víctimas escogidas. Mientras la corte debatía la demanda contra el tratado de extradición, Escobar, en un comunicado firmado por "Los Extraditables" ofreció suspender las "acciones militares" contra quienes apoyaban la extradición, si se suspendía jurídicamente. Lo que esperaba el jefe del cartel se realizó y el 12 de diciembre la corte decretó inconstitucional el tratado por razones procedimentales y modificando radicalmente su jurisprudencia: los narcotraficantes podían pensar que su estrategia de presión producía resultados. El presidente decidió, sin embargo subsanar el defecto formal sancionando él mismo la ley que lo aprobaba el 14 del mismo mes. (Ley 68 de 1986)

Esta decisión fue crucial: si el gobierno hubiera aceptado la decisión de la corte, que le daba ocasión de renunciar a la extradición sin un gran costo político, se habrían sometido los narcotraficantes al sistema judicial en Colombia, sin continuar las retaliaciones contra jueces y policías? Aunque podía entenderse que esto era lo que prometía Escobar, nada, fuera de la confianza que se tuviera en él, hace pensar que esto fuera probable: la campaña de violencia contra el Estado había comenzado para evitar condenas locales, en los pocos casos en los que pareció existir algún riesgo, pues en general las posibilidades de condena local eran casi inexistentes para los grandes jefes de la droga. Sin extradición ni una justicia fuerte, probablemente se hubiera consolidado la certeza de invulnerabilidad de los narcotraficantes, que además de creer que habían obligado con el terrorismo a la corte a decretar la inexecutable de la extradición hubieran continuado apelando a la violencia para impedir su encarcelamiento y vengar las acciones policiales. Por otra parte, no hay que olvidar que el gobierno, al tomar la decisión de firmar otra vez el tratado, no tenía claridad sobre hasta dónde estaban dispuestos a ir los narcotraficantes en la lucha contra la extradición, aunque los homicidios de los primeros cuatro meses de gobierno mostraban hacia donde iba la confrontación. El desarrollo de políticas de consolidación institucional, como el mejoramiento de la justicia, en el contexto creado por un narcotráfico consolidado y poderoso, probablemente habría sido lento e inconsistente. Pero nada permite estar seguro de que esto sea así, y

siempre se mantendrá la pregunta de que habría ocurrido si el gobierno no se hubiera enfrentado como lo hizo al narcotráfico.

El 17 de diciembre, tres días después de la nueva firma del tratado, fue asesinado Guillermo Cano, en una acción planeada probablemente antes de la decisión de la Corte y que provocó una oleada de indignación nacional. Dos días después expidió el gobierno su primer paquete de medidas contra el narcotráfico: el decreto más importante, que atribuía el juzgamiento de delitos ligados a la droga a la justicia penal militar, fue pronto declarado inexecutable por la Corte.

b. La segunda caída de la extradición.

La muerte de Guillermo Cano dio fuerza a la idea de que una confrontación total llevaría a costos cada vez más elevados. Sin embargo, todavía en la primera mitad de 1987 la percepción general en el país era, como ya se señaló, que la violencia era esencialmente un problema de la guerrilla. Aunque no se presentaron nuevos magnicidios en la primera mitad de 1987, (habiendo fracasado el atentado al ex ministro de Justicia Enrique Parejo en febrero), el crecimiento de la violencia general en Medellín y Cali - con la generalización del homicidio cometido por sicarios y la aparición de grandes bandas de delincuencia urbana- podía ligarse al impacto directo o indirecto del narcotráfico. Así mismo, la creciente actividad de grupos armados rurales, principalmente contra los militantes y simpatizantes de la UP y el Partido Comunistas, aparecía cada vez más como impulsada y financiada por el narcotráfico. Gradualmente, se estaba dando una transformación en la opinión, que empezaba a ver en estos grupos el principal factor de perturbación y violencia del país. Sin embargo, muchos sectores académicos veían en la atribución de amplias responsabilidades al narcotráfico una indebida invención de un chivo expiatorio, que servía más bien para ocultar los verdaderos factores de la violencia.

El gobierno, que había realizado la extradición de Carlos Lehder en febrero de 1987, continuó expidiendo normas para hacer más eficaz a la justicia, pero debió enfrentar la declaración de inexecutable de varias de ellas, como la que creaba un Tribunal Especial de Instrucción. Pero el golpe mayor fue cuando el 25 de junio, después de dos meses de dificultades, debates y empates, que exigieron el nombramiento de un juez, la corte anuló nuevamente el tratado de extradición, al declarar inexecutable la ley 68 de 1986.

c) Magnicidios y Estatuto de Seguridad

La muerte de Jaime Pardo Leal, en octubre de 1987, atribuida inmediatamente por el gobierno a Gustavo Rodríguez Gacha, señaló un agravamiento de la actividad de los paramilitares contra la UP, pero no produjo la persecución masiva contra los narcotraficantes que había seguido a las muertes de Lara y Cano. Bajo la orientación de un nuevo Ministro de Justicia (Enrique Low Murtra) el gobierno siguió preparando el establecimiento de mecanismos de justicia especializada. El 27 de enero de 1988, dos días después de la muerte del Procurador General de la Nación por parte de agentes de Pablo Escobar, se expidieron los

decretos que redefinieron la estrategia contra el terrorismo conocidos como el "Estatuto de Seguridad", centrado en la persecución del homicidio de figuras públicas y del terrorismo, y basados en un sistema de Juzgados de Orden Público. Además, el gobierno restringió el habeas corpus, para responder a situaciones como la que había permitido en noviembre de 1987 la liberación de Jorge Luis Ochoa. En esa ocasión, además, se reveló la incapacidad de los organismos investigativos y de seguridad del Estado y de la justicia, pues nadie pudo, en más de un mes de detención, mostrar ninguna evidencia contra él

e) La extradición se hundió por tercera vez.

El gobierno, acosado por sus escasos resultados de corto plazo, insistió en la extradición, y Ministro Low Murtra expidió el 5 de enero de 1988 órdenes de captura para extradición contra Pablo Escobar y otros, apoyándose en el tratado de extradición de Montevideo. Pero la nueva estrategia no dio resultado: por tercera vez un órgano judicial -en esta ocasión el Consejo de Estado- derribó los mecanismos de extradición, al suspender el 23 de marzo los autos de detención expedidos por el gobierno.

Mientras tanto, la situación de violencia seguía deteriorándose, sobre todo por la secuencia de masacres en Urabá y la Costa Atlántica, a lo largo de todo el año de 1988, cuya responsabilidad también se atribuía al narcotráfico, que estaba organizando grupos de paramilitares sobre todo en esa zona, en los llanos y en el Magdalena Medio. La masacre de Segovia, en octubre, representó una especie de clímax de un esfuerzo armado por impedir la existencia de la UP en todas las zonas rurales donde el narcotráfico tenía poder. La muerte de un equipo judicial en La Rochela, en enero de 1989, y la revelación de las conexiones de los paramilitares con narcotraficantes y miembros del ejército y la policía llevó al gobierno a reforzar la lucha contra los grupos armados ilegales de autodefensa, y a expedir un paquete de decretos contra ellos.

La suspensión de la extradición, que parecía final, no impidió el incremento en la intensidad del conflicto entre el gobierno y los narcoterroristas: el atentado de mayo de 1989 contra el Director del DAS, Miguel Maza Márquez, quien había revelado las principales redes de paramilitares y se había convertido en la personalización de la política de persecución al cartel de Medellín, mostró que la guerra continuaba.

f) Hacia una negociación?

Se ha discutido muy ampliamente acerca de la posición del gobierno en relación con una posible salida negociada. Es evidente que el gobierno mantuvo una estrategia de lucha frontal contra el narcoterrorismo. Sin embargo, no descartó en principio, así lo considerara casi imposible políticamente, la consideración de posibles alternativas. Esto parece deducirse de los dos intentos de intermediación que se produjeron entre el gobierno y los traficantes del llamado cartel de Medellín. No hubo, es evidente, ni negociaciones ni conversaciones, Pero la forma como se habló con quienes estaban traían propuestas, y la reserva de unas actuaciones que quizás habían podido llevarse a cabo públicamente con mejores resultados, crearon diversos equívocos.

El primero de estos intentos ocurrió a mediados de 1988, en medio de un clima de desaliento y desmoralización general del país y de una aparente impotencia estatal para enfrentarla. En ese momento el gobierno diferenciaba claramente entre un eventual dialogo con la guerrilla -que en todo caso en ese momento se encontraba relativamente bloqueado, por la rígida definición procedimental adoptada a comienzos del gobierno- y un dialogo con quienes eran delincuentes comunes. A pesar de esto, el ex ministro Joaquín Vallejo abogó en un artículo de prensa por la búsqueda de "alguna vía que ponga término al baño de sangre que sufre el país", lo que provocó algunas conversaciones entre Vallejo y el secretario general de la Presidencia, Germán Montoya, y entre Guido Parra y Pablo Escobar. Un borrador de un posible acuerdo, elaborado por los asesores de Escobar, fue presentado a Montoya, después de que los narcotraficantes interpretaron la Iniciativa de Paz de septiembre de 1988 como una señal presidencial de apertura a las conversaciones. Los narcos decían que si el gobierno renunciaba a la extradición, les daba amnistía penal y patrimonial y desarmaba a la guerrilla, ellos dejaban el negocio y regalaban el dinero de la venta de las armas para programas de rehabilitación de la drogadicción. Montoya no considero que la propuesta tuviera viabilidad, y manifestó a Vallejo que sin aprobación de USA no había riesgos de que pudiera considerarse. De allí surgieron algunos esfuerzos de los narcos por hacer lobby en los Estados Unidos, aunque obviamente sin resultados. Aunque probablemente Montoya y quienes estuvieran enterados de estas ofertas dentro del gobierno no veían ni apoyaban un proceso de negociaciones en las condiciones del momento, y menos un proceso que conduciría simplemente a la legalización del narcotráfico a cambio de que este dejara de cometer nuevos actos de terrorismo, el señalamiento de dificultades externas en vez de un claro rechazo fue entendido como una señal de que el gobierno quería y estaba dispuesto al diálogo, hasta el punto de que todavía en 1989 Escobar consideró natural pedir al gobierno un gesto de buena voluntad, como el retiro del comandante de la Cuarta Brigada que lo estaba persiguiendo y hostigando en Medellín.

Estas conversaciones resultaron costosas para el gobierno: algunos han atribuido la violencia de la guerra desatada por Escobar desde julio de 1989 a la frustración por lo que los traficantes consideraban una actitud doble del gobierno: hacerse el que negociaba cuando estaba incrementando la presión militar. Muy costosa, desde el punto de vista de la imagen del gobierno, resultó también la divulgación de estas conversaciones, apenas unos días después de la muerte de Galán. Muchos de los que apoyaban una actitud más flexible se endurecieron con este hecho y censuraron al gobierno por haber realizado estos presuntos diálogos y sobre todo porque parecía contradecir demasiado flagrantemente la posición pública del gobierno contraria a las negociaciones con el narcotráfico.

g). La muerte de Galán y la guerra total (julio 89-julio 90)

Durante 1989 continuó aumentando la intensidad de la confrontación. La serie de atentados contra políticos, funcionarios, jueces y policías culminó con la muerte de Luis Carlos Galán, el más oprobioso candidato presidencial liberal, el 18 de agosto. Galán, además de una consistente campaña contra la corrupción y el narcotráfico, había vetado en 1982 a la lista de Jairo Ortega Arbeláez, por tener como su suplente a Escobar; la lista se presentó entonces dentro del movimiento alternativa liberal, que encabezaba nacionalmente Alberto Santofimio Botero.

El gobierno estaba elaborando un nuevo paquete de decretos de Estado de Sitio para reforzar la lucha contra los narcos, los cuales fueron aprobados en el Consejo de Ministros unas horas antes de la muerte de Galán. Además de crear la figura del enriquecimiento sin causa de particulares y de ordenar la confiscación de los bienes del narcotráfico, anulada parcialmente por la Corte, revivió el gobierno nuevamente la extradición, mediante un procedimiento puramente administrativo.

La muerte de Galán llevó la confrontación a su etapa de mayor violencia. El gobierno procedió, apoyado en las medidas que acababan de aprobarse, a realizar miles de allanamientos, a confiscar miles de propiedades y a detener miles de personas. Ante estas medidas, el 24 de agosto el grupo de Los extraditables expidió un comunicado en el cual declaraba una "guerra total". El presidente, al día siguiente, confirmó la nueva situación: "Indudablemente, el país está en guerra contra los narcotraficantes y los terroristas".

La confrontación radical que siguió condujo a modificar bastante la imagen de Colombia en el exterior: la tesis del gobierno, que quería que el país fuera visto al mismo tiempo como una víctima injusta del narcotráfico y como un país enfrentado firmemente a él, se impuso en muchos ambientes políticos y de opinión. Internamente, llevó a una polarización radical y a una "escalamiento" de la ofensiva del narcotráfico. Entre los hechos más notables estuvieron la explosión de una bomba contra el Espectador el 9 de septiembre, la quema de fincas de notables de Medellín, la postura de una bomba en el Hotel Hilton de Cartagena. A fines de año, el 27 de noviembre, fue volado un avión de Avianca y el 6 de noviembre fue volado el edificio del DAS. Mientras tanto, los narcotraficantes confiaban en que el Congreso ordenaría realizar un plebiscito, como parte del proceso de reforma constitucional, para prohibir completamente la extradición. El gobierno, encabezado por el ministro de gobierno, Carlos Lemos Simmons, se opuso enérgicamente a lo que habría significado la mayor derrota de la política del gobierno: el fin de la extradición sin lograr nada a cambio. Después de la aprobación en la Cámara el proyecto de reforma constitucional se hundió en el Senado conjuntamente con la propuesta del plebiscito.

h) La negociación fracasa por segunda vez.

Escobar volvió a ver en el secuestro el camino para una presión exitosa al gobierno: el M-19, en cierto modo, había impuesto la reapertura de las negociaciones con el secuestro de Alvaro Gómez Hurtado. Secuestró entonces, desde fines de 1989, a un grupo de periodistas, familiares de altos funcionarios del gobierno, para intentar una nueva presión hacia una eventual negociación que le abriera el camino a la legalización de los jefes de la droga. En este momento una nueva gestión privada condujo a que los miembros de una comisión de notables encabezada por el ex-presidente López Michelsen indicara a los abogados de Escobar que el único camino viable para los extraditables era la rendición, a cambio de la cual podían pedir un tratamiento más benévolo de la justicia del país. Los extraditables, para los que la muerte de Gilberto Rodríguez Gacha en diciembre había significado una grave derrota, parecen haber aceptado la idea. Por primera vez se reconocían dispuestos a someterse a un castigo penal dentro del país, que probablemente imaginaban inocuo en la práctica. Como gesto de buena voluntad frente a una

propuesta que suponían tenía el aval del gobierno, liberaron algunos de los secuestrados y entregaron algunos laboratorios.

El gobierno no ofreció una imagen unificada: algunos de sus miembros parecían sugerir la posibilidad de negociaciones, mientras otros la rechazaban, pero evidentemente no se dio una respuesta clara, en ningún sentido, al país y a los narcotraficantes. El gobierno, por supuesto, podía aceptar una rendición de los grandes jefes de la droga, y luego mostrar su generosidad. Pero no le dio vía libre a un proceso negociador que pudiera llevar a la entrega de los narcotraficantes para un proceso interno, sobre la base de garantías legales y constitucionales normales: probablemente tenía gran desconfianza en el desarrollo de cualquier proceso gradual de negociación que se desarrollara bajo la amenaza de una reiniciación del terrorismo.

Sin embargo, las fichas en juego y las posiciones en el tablero prefiguraron de alguna manera la política de sometimiento a la justicia, en la cual podía el gobierno suspender el uso de la extradición para quienes efectivamente se sometieran a un proceso judicial en Colombia, pero en la cual lo único negociable eran situaciones prácticas adjetivas y, en la medida en que los instrumentos penales lo permitieran, las penas mismas, en la medida en que la colaboración fuera significativa.

En todo caso, desde mediados de febrero los contactos de los intermediarios se suspendieron y las posibilidades de una rendición negociada desaparecieron. Es posible que la muerte de Bernardo Jaramillo Ossa, candidato de la UP a la presidencia, tuviera que ver con ello.

Los narcotraficantes, por su parte, reiniciaron la que sería su ofensiva final contra Barco, cuyo gobierno se acercaba a su término: carros bombas, asesinato de más de 250 agentes de la policía en Medellín, nuevos atentados personales. No existen pruebas suficientes de que la muerte de los candidatos de la izquierda, Jaramillo Ossa y Carlos Pizarro, hubiera sido ordenada por los jefes del cartel como parte de un esfuerzo de desestabilización total y para impedir la realización de las elecciones, pero esta hipótesis es bien plausible.

Para agosto de 1990, la guerra seguía su marcha. Escobar, acorralado, sacó un parte de victoria: habían muerto 215 policías. El gobierno insistió en que había desmontado las redes del narcotráfico. Esto, por supuesto, era una muestra más de las frecuentes declaraciones de triunfo del gobierno, aunque si es evidente que los terroristas de la droga estaban finalmente a la defensiva, aunque a un costo que los ciudadanos no querían soportar. Medellín, donde se concentraban las acciones, era una ciudad sitiada: decenas de bombas hacían que nadie se atreviera a salir de noche y las masacres de jóvenes se sucedían semana tras semana. El gobierno de Barco terminó en medio del conflicto, y la opinión pública lo juzgó con dureza, sobre todo en los sitios donde la confrontación tenía sus escenarios. Otra vez el país esperaba una alternativa de paz, un descanso. Pero no era fácil advertir que, si esa alternativa tenía posibilidades, se debía en buena parte a que el gobierno había recuperado finalmente la iniciativa.

IV. A modo de conclusión

En las páginas anteriores hemos mostrado hasta que punto era limitado el abanico de opciones con que contaba el gobierno, y como este, ante el dilema central de apoyar un proceso de negociaciones con el narcotráfico que condujera a su incorporación pacífica al sistema o enfrentarlo con energía, hizo la elección justa, en términos del eventual costo para la sociedad de ambas alternativas.

Sin embargo, el relato anterior muestra también las limitaciones trágicas de los instrumentos con que contaba el gobierno. De este modo, la voluntad de golpear enérgicamente al narcotráfico se traducían en una confrontación en la que quienes enfrentaban al Estado contaban con recursos amplios y una capacidad de acción de las que carecía el Estado. Durante estos años, el nivel de violencia siguió creciendo, pues el Estado, que no aceptaba ceder ante la fuerza, no tenía la fuerza para impedir el terrorismo que su misma actitud estimulaba.

Frente al crecimiento de la violencia, a la persistencia de toda clase de limitaciones en el estado, a una realidad que parecía desmentir diariamente la eficacia de las medidas del gobierno, se erigían las optimistas declaraciones oficiales. Una de las experiencias más extrañas, que alcanza a tener un toque de surrealismo o de realismo mágico, es la confrontación de los reiterados partes de éxito del gobierno con el contexto inmediato en que se daban. No solo anunciaban continuamente los jefes de los organismos de seguridad la inminente captura de los jefes del narcotráfico, o la identificación y la plena prueba de responsabilidades de quienes habían cometido, por encargo de los jefes del cartel de Medellín, los mayores magnicidios, sin que el desmentido inmediato (o a veces trágicamente tardío, como en el caso de los presuntos responsables de la muerte de Galán, cuya inocencia se reveló en 1993) de los hechos debilitara su discurso. El mismo presidente mantuvo tozudamente una retórica del éxito, que quizás hay que atribuir a un esfuerzo por impedir la desmoralización de un país que tenía que creer en que alguna vez terminarían sus tragedias. No es fácil saber si esto dio resultados o era contraproducente, pero vale la pena tratar de imaginar o reconstruir que pensaron los colombianos cuando el presidente Barco, el 25 de agosto de 1989, destacaba los resultados concretos obtenidos en la lucha contra los narcotraficantes y terroristas, o cuando, el 26 de septiembre, decía que se habían "desmantelado las organizaciones criminales al servicio del narcoterrorismo" y que estaban "esclarecidos los principales magnicidios".

No era esta la Colombia con la que tropezaban diariamente los colombianos. Los homicidios llegaban anualmente a más de 20.000, sin que la justicia pudiera esclarecer más que un puñado. La investigación criminal seguía mostrando su incapacidad, y poco se avanzaba en el seguimiento de las actividades económicas del narcotráfico. El ejército no lograba controlar a la guerrilla, y reemplazaba a veces sus debilidades con abusos contra la población. La corrupción seguía permeando la vida política y las instituciones estatales.

Y sin embargo, no hay duda de que en 1990 el estado había cambiado, y había mejorado su capacidad de enfrentar un desafío como el del narcotráfico. Si en 1987 o 1988 muchos llegaron a pensar que el país se

desbarataría por completo, para 1990 la cuestión era cuanto podían resistir los jefes del cartel, y que actos de horror podían provocar aún. Las instituciones judiciales, todavía ineficientes, comenzaban a recuperarse; la policía, cuyo jefe mismo había debido ser destituido por su presunto vínculo con la droga, y cuyos problemas de corrupción no se habían resuelto, enfrentaba con mayor decisión y capacidad el tráfico, y tenía resultados sólidos. El ejército había abandonado su confusa relación con los paramilitares, y el ejecutivo ejercía una presión continua para que asumiera seriamente el control de su personal para evitar excesos contra la subversión; la tolerancia a la colaboración del narcotráfico había sufrido también duros golpes. Los gobiernos de los principales países consumidores estaban dispuestos a apoyar al estado colombiano, y miraban con alguna simpatía a un país que estaba pagando por todos en la lucha contra los narcotraficantes. Como en la guerra de independencia, la declaratoria de una "guerra a muerte" había tenido como resultado deslindar los campos y obligar a las instituciones estatales a actuar en la misma dirección. El diagnóstico del problema, aunque todavía impreciso, se había refinado, y permitía esbozar políticas más flexibles y eficientes.

Jorge Orlando Melo y Jaime Bermudez

Bogotá, 1994

Publicado en Malcolm Deas y Carlos Ossa, eds., *El gobierno Barco, política, economía y desarrollo social 1986-1990*, Bogotá, Fondo Cultural Cafetero y Fedesarrollo, 1994

[1] Existe una amplia bibliografía sobre el tema del narcotráfico y sobre la política del presidente Barco en relación con este problema. Las dos mejores introducciones son el libro de Carlos Gustavo Arrieta y otros, *Narcotráfico en Colombia: dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Bogotá, Uniandes y Tercer Mundo Editores, 1990 y la compilación de Juan Tokatlián y Bruce M Bagley, *Economía y política del narcotráfico*, Bogotá Uniandes, Cei, Cerec, 1990. En estos libros pueden confrontarse los incidentes e informaciones concretas que documentan el análisis de este trabajo.

[2] Un buen recuento de estas conversaciones se encuentra en *Semana*, 23 de octubre de 1989, pp 22 y ss. Gabriel García Márquez afirmó en un reportaje, según transcripción del mismo número de *Semana*: "Lo que los narcotraficantes proponen es una rendición incondicional, y eso hay que interpretarlo como un triunfo de la justicia colombiana con muy pocos precedentes en la historia colombiana"

[3] Juan Gómez Martínez dijo entonces " Colombia se estremece al conocer una propuesta de diálogo entre los cabecillas del vicio y el gobierno. Es una propuesta descarada, inmoral y aterradora. La sociedad entera repudia la posibilidad. La lucha es frontal y con todas sus consecuencias. Tiene que ser así". Entre las pocas personas que respaldaron la posibilidad de diálogo estuvieron Gabriel García Márquez y Mario Laserna. Los periódicos y el mismo procurador expresaron su rechazo a unos acuerdos vistos como inmorales. *Semana*, loc. cit.

[4]Para un análisis del desarrollo del paramilitarismo, ver J.O.Melo, "Los paramilitares y su impacto sobre la política" [dic. 1989], en Francisco Leal Buitrago y Leon Zamosc, Al filo del caos: Crisis política en la Colombia de los años 80, Bogotá, Tercer Mundo y Universidad Nacional, 1990. También en <http://www.jorgeorlandomelo.com/paramilitaresimpacto.htm>

[5]El gobierno hizo un esfuerzo por mejorar el nivel de análisis para el manejo de la violencia, mediante la contratación, impulsada por el ministro de gobierno Fernando Cepeda, del estudio que culminó en el libro Colombia: violencia y democracia, Bogotá, Universidad Nacional y Colciencias, 1987, que sirvió para dar impulso a este tipo de trabajos, pero no fue seguido por un esfuerzo continuado. De otro lado, en el campo de la justicia los estudios del Instituto Ser de Investigaciones constituyeron el primer intento por superar una visión formalista de los problemas de la rama judicial.

[6] Ya en el discurso de clausura del Congreso de 1986 señaló que "el flagelo del narcotráfico" pretendía "destruir nuestras instituciones... corroe la sociedad, destruye sus valores..."; en julio de 1988 afirmó que la lucha contra el narcotráfico era una "batalla a favor de la tolerancia política, de los derechos humanos y de la democracia" y el 17 de diciembre de 1989 sostuvo que era justo "afirmar que el narcotráfico es el peor enemigo de nuestra democracia".

[7] Quizás la formulación más coherente y elaborada de esta política se encuentra en el discurso de Informa al Congreso de 1989.

[8]Un memorando del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad al Procurador General de la Nación, en la primera mitad de 1989, señalaba que una política eficaz contra el narcotráfico requería la creación de unidades de información e investigación financiera en los organismos de inteligencia, y una combinación de instrumentos financieros y judiciales para desestimular el terrorismo. La propuesta, denominada de "negociación implícita", estaba orientada por la idea de elevar los costos del terrorismo y promover la desarticulación de los distintos grupos de traficantes. Sugería además una fuerte intervención agraria y la aplicación de la expropiación sin indemnización por razones de equidad prevista en la constitución. ("La política contra el narcotráfico", copia a máquina, abril de 1989).

[9]Es muy significativo que el libro de la Comisión de Estudios sobre la Violencia, contratado por el Ministerio de Gobierno a un grupo de académicos de alto nivel para mejorar el análisis del problema y buscar nuevas políticas, atribuya una importancia muy secundaria al narcotráfico como generador de violencia, y haga unas recomendaciones relativamente inocuas para enfrentarlo. Todavía el 25 de febrero de 1988, Enrique Santos Calderón criticaba a los Estados Unidos por considerar más grave el narcotráfico que la guerrilla: "no logran -o no les interesa- percibir que tras los asesinatos y sangrientos desafíos de la mafia, una amenaza más de fondo contra las instituciones colombianas proviene de la guerrilla marxista". El Tiempo, feb. 25 de 1988.

[10]Gustavo Guillen, en Guerra es War, Bogotá, 1993, dice que Guido Parra, representante del cartel en los encuentros que tuvieron lugar a raíz de la serie de secuestros de finales de 1989, le aseguró el 9 de febrero de 1990 que los jefes y miembros del cartel esperaban "poder pasar a la vida social en el curso de los próximos cuatro meses, debido, en parte, a la rapidez con que han avanzado los contactos en ese sentido con la Presidencia de la República". Es posible que Parra los ilusionara excesivamente, pero es sorprendente que a dos meses de la destrucción del avión de Avianca y de la explosión del edificio del DAS confiaran todavía en que podían lograr el total sometimiento de un gobierno que los había combatido contra viento y marea.

[11] Una buena muestra de los problemas de esta legislación, de las incoherencias y contradicciones entre las posiciones del ejecutivo y la Corte Suprema se encuentra en el libro de Antonio José Cancino y otros, La legislación de emergencia y la justicia penal: aspectos doctrinales y jurisprudenciales. Bogotá, Sociedad Editora Análisis Ltda., 1990.

[12] El salto de la ayuda puede verse si se recuerda que en 1985 la ayuda militar de EE UU a Colombia fue inferior a un millón de dólares, y ascendió a 72 en 1989.