

## Urabá: políticas de paz y dinámicas de guerra

Clara Inés García\*

El interés que motiva estas reflexiones es la paz, cómo construirla en el país, cómo construirla en las regiones. Indudablemente es el tema más complejo al que se ha visto abocada la sociedad colombiana en los últimos años y, precisamente por esto, tiene múltiples ángulos para pensarlo. En este trabajo me propongo hacerlo desde la observación y el análisis del comportamiento del conflicto en las principales coyunturas a las que ha estado asociada la política de paz en la región de Urabá.

Parto por constatar la paradójica relación entre guerra y paz. Desde las treguas pactadas por el presidente Belisario Betancur hasta nuestros días, las sucesivas experiencias de paz han corrido de manera paralela a la degradación del conflicto y a la intensificación de la violencia. Al mismo tiempo, es preciso advertir que esta afirmación general no tiene el mismo significado ni los mismos impactos en los ámbitos nacional y regional. El análisis de esas diferencias hace evidente lo difícil que es hacer coincidir procesos en uno y en otro

\*Investigadora del Instituto de Estudios Regionales. Universidad de Antioquia.

ámbito. El propósito de esta exposición es mostrar justamente eso, observando en la región cuatro coyunturas en las que se han propuesto políticas de paz.

## **I. Primera coyuntura. La tregua**

En Urabá, el escenario para plantear una salida negociada al conflicto comienza a crearse desde 1984 con la *Operación Urabá* -plan de inversiones pensado como herramienta para conjurar los llamados factores objetivos de la violencia- y con los pactos entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Estos pactos adquirieron forma con la firma de la tregua en 1984 y con la formación de los primeros comités de la Unión Patriótica (UP) en 1985.

Durante unos meses los propósitos por la paz abrieron un espacio propicio para la tregua y para la negociación. Sin embargo, este propósito no fue sino el preludeo de un periodo en el cual el conflicto en la región se volvió mucho más complejo y las formas violentas mediante las que se expresaba adquirieron niveles más agudos y visos inusitados.

¿En qué consistió “lo más complejo” y “lo más agudamente violento”? De una parte, a los campos del conflicto pre-existentes (patronos-sindicatos y guerrillas-Estado) se sumó un tercer campo: el de la lucha interguerrillera, que por naturaleza sólo se desarrolla mediante la violencia. Este tercer conflicto, que se insertó en los pre-existentes, articuló por primera vez y desde entonces al conjunto de los conflictos en Urabá, fenómeno que multiplicó los efectos desestructuradores de la violencia sobre la sociedad regional.

Pero, en esta coyuntura ¿cómo se asocian los factores de guerra y de paz y cómo se imbrican los niveles nacional y regional en la producción del conflicto? Al respecto encontramos dos procesos. La manera como juegan las particularidades regionales en la réplica de los procesos nacionales y la forma como se producen efectos perversos en

el nivel regional, cuando hay un evidente desencuentro con el manejo de la política de paz en el nivel nacional.

#### **A. Las particularidades regionales en la réplica de los procesos nacionales**

En el ámbito nacional se produjo el reposicionamiento de las fuerzas en el conflicto, gracias a las nuevas condiciones que planteaba la política de paz del gobierno de Belisario Betancur. En este reposicionamiento, el control de territorios estratégicos y de organizaciones sociales se convirtió en prioridad para los grupos armados, por ésto, no es de extrañar que la competencia entre viejos amigos se desencadenara en algunas zonas donde coincidían territorialmente.

En este contexto general, y para esta coyuntura, dos características regionales favorecieron el desencadenamiento de un mayor nivel de violencia en Urabá. En primer lugar, las raíces históricas de las FARC y del EPL en la región y, en segundo lugar, el significado económico, político y militar que adquirió *el eje bananero* como territorio objeto de dominio dentro del contexto regional.

Históricamente, las FARC y el EPL tenían desde su origen hundidas sus raíces en Urabá y este territorio, por tanto, tenía un especial significado geoestratégico para tales grupos; para el EPL en tanto condición de existencia<sup>1</sup>, para las FARC por cálculo racional<sup>2</sup>. Urabá ha sido pues una de las regiones más "caras" para ambas

---

1 El EPL nace y se consolida en Córdoba-Urabá y mantuvo allí su principal núcleo de dominio.

2 Vale la pena recordar que cuando éstas últimas se constituyeron en 1966 y decidieron expandir su radio de acción allende el centro del país, Urabá era una de las tres zonas a las que se enviaron comisiones especiales, *sondas*, trabajo que permitió pocos años después el nacimiento del V Frente. Véase: Alejo Vargas. *Colonización y conflicto armado*. Santafé de Bogotá, Cinep, 1993. p. 202; y Carlos Miguel Ortíz. "Violencia contemporánea en Colombia, Urabá 1955-1990". Informe de proyecto de investigación, Santafé de Bogotá, Colciencias, junio de 1993. pp. 97-100.

organizaciones y con mayor razón en la coyuntura que analizamos (1984-1986), en la cual se buscaba ganar dominio político en una zona con alta densidad demográfica y con una población asalariada importante.

Estas dos agrupaciones armadas entraron, entonces, en una sangrienta competencia que adquirió visos más radicales en virtud de los efectos que había tenido la política de guerra del presidente Julio César Turbay Ayala que, al haber modificado las viejas territorialidades de estos grupos en el eje central de Urabá, los lanzaba ahora a un encarnizado enfrentamiento en el que las FARC intentaban recuperar los terrenos perdidos y el EPL defender los recientemente ganados.

Otros factores se anudaban para hacer del eje bananero el centro del conflicto en los años ochenta. Desde el decenio de 1960 -época de intenso poblamiento y de configuración de redes económicas, sociales y políticas-, la agroindustria convirtió al eje bananero en una zona militarmente estratégica, en tanto concentraba los porcentajes más significativos de la población y del PIB de la región, así como a la gran mayoría de la población sindical organizada o potencialmente en capacidad de serlo. Militarmente, las guerrillas habían reenfocado su interés sobre los ejes económicos regionales. Además, en Urabá, en el campo laboral bananero, se libraba el único conflicto en el que se enfrentaban, con algún tipo de impacto en el ámbito nacional, fuerzas regionales organizadas. Todo apuntaba entonces a que "la toma del eje" por la guerrilla se concentrara en la toma del territorio "bananero" y de la población ubicada en él. Por esto, el conflicto laboral quedó inserto en el centro del conflicto como núcleo en el que se comenzaron a librar y a cruzar tres luchas diferentes: la social, la política y la militar<sup>3</sup>.

---

3 El desarrollo y sustentación de esta afirmación se encuentra en: Clara Inés García. *Urabá. Región, actores y conflicto, 1960-1990*. Santafé de Bogotá, Cerec-Iner, 1996.

Estas particularidades regionales de la guerrilla (en este caso históricas) y el significado peculiar de un territorio específico (el eje), explican en parte por qué y cómo la aplicación de esa primera estrategia de paz (la Tregua y sus condiciones) produjo resultados contrarios a los esperados: el afianzamiento de un conflicto mucho más complejo, agudo y violento en la región.

Expresado de manera sucinta: en esta coyuntura, los hechos para la paz en la nación producen efectos de guerra no previstos en Urabá, expresados en la aparición de un tercer conflicto armado (entre las FARC y el EPL), en la imbricación de los tres tipos de conflicto en el campo laboral (el laboral, el político-militar y el interguerrillero) y en la intensificación del nivel de la violencia (se disparan las curvas de invasiones, conflicto laboral, acciones guerrilleras y número de muertos)<sup>4</sup>.

**B. El desencuentro entre los factores que motivan y explican la política de paz en el ámbito nacional y esos mismos factores tal como se dan en la realidad de los hechos regionales**

En Urabá, en la coyuntura que va de 1984 a 1986, el desencuentro fue evidente y, en buena parte, responsable también de la enorme ampliación del conflicto y de la violencia. En efecto, en el ámbito nacional primaba una propuesta de diálogo nacional planteada por el M-19 y una sensación generalizada, en la opinión pública y entre algunos sectores políticos, de saturación ante la situación de guerra sin resultados que había lanzado a los candidatos a la Presidencia de la República (1982-1986) a ofrecer una política de paz. En Urabá, por el contrario, los grupos guerrilleros -FARC y EPL- estaban seriamente

---

4 Ver gráficos y cuadros correspondientes en: *ibid.* (anexos); y en Fernando Botero. *Urabá. Colonización, violencia y crisis del Estado*. Medellín, Universidad de Antioquia, 1990. p. 182 y 184

debilitados y en condiciones de repliegue<sup>5</sup>, los dirigentes gremiales no consideraban que la guerrilla fuera un problema (pero si la delincuencia) y los poderes tradicionales no veían ya en el Partido Comunista un potencial "enemigo", pues el Estatuto de Seguridad del gobierno de Julio César Turbay Ayala lo había reducido a un total de 333 militantes en la región.<sup>6</sup>

En otras palabras, mientras en el nivel nacional se había creado un espacio favorable a la potenciación de los efectos esperados de un primer intento por la paz, en Urabá, por el contrario, unas condiciones de paz no demandadas y sí brindadas gratuitamente en la región, proporcionaron a los grupos armados unas condiciones favorables para su inusitado fortalecimiento.

## **II. Segunda coyuntura. Fin de la tregua y principio de la ampliación democrática**

Entre 1987 y 1988 el escenario se enrareció aún más. En esta coyuntura confluyen el fracaso de la tregua con la aplicación de las primeras experiencias de la ampliación de la democracia, concretamente de la elección popular de alcaldes. Esta estrategia de democratización que había sido pensada y diseñada como herramienta fundamental para la desactivación de la violencia en el país, llegaba en momentos en que se declaraban de nuevo las hostilidades militares.

La elección popular de alcaldes, que de alguna manera se dirigía al logro de la paz, generó también efectos perversos: se organizó y se generalizó el paramilitarismo en el territorio nacional y la política de exterminio a la UP, una fuerza política con una importante presencia electoral en la región.

---

5 El V Frente de las FARC se refugiaba por ese entonces en regiones vecinas y el EPL, a pesar de un trabajo sistemáticamente aplicado desde 1980 sobre los sindicatos bananeros, no lograba afianzarse.

6 Entrevista a Nelson Campos. Apartadó, diciembre de 1992. Entrevista No. 2 pp. 10-12

En Urabá este hecho nacional tuvo una amplia incidencia, pues allí la UP representaba mucho más de lo que significaba en cualquier otra región del país. Esta organización partidista era el primer actor político regional, ésto es, con historia, con presencia y con un proyecto político en la región. Otros actores en la zona no tenían proyecto regional alguno (caso de los bananeros) o el que tenían lo sustentaban con las armas (caso de las guerrillas).

Decir UP en el ámbito nacional no era lo mismo que decir UP en el espacio regional de Urabá. En el primer caso, significaba la posibilidad de existencia de un tercer partido minoritario. En el segundo, representaba una fuerza política regional, potencialmente mayoritaria y la oportunidad de institucionalizar un poder regional alternativo al de los partidos tradicionales. Por lo tanto, exterminarla era lo mismo que eliminar un actor y un proyecto consustancial a la región.

Por ello, la violencia en Urabá, asociada al proceso de exterminio a que fue sometida la UP, se debe medir no sólo en el número de muertos sino también en el impacto político regional que alcanzó. Eso explica por qué el proceso de ampliación democrática en Urabá generó una mayor polarización y violencia, así como la introducción de efectos perversos para los ensayos de paz subsiguientes.

### **III. Tercera coyuntura. Esperanza, Paz y Libertad**

Con la entrega de armas del EPL en 1991 se configura, paradójicamente, un cuarto núcleo de confrontación y el conflicto regional continúa su tendencia a volverse cada vez más complejo y violento.

La expresión más acabada del proceso de paz -que sería la actuación de dos fuerzas organizadas salidas de grupos armados y dispuestas a librar sus batallas en el plano de la política (Unión Patriótica y Esperanza, Paz y Libertad)-, se convirtió, en Urabá, en una aspiración abortada, pues la competencia por el poder político regional entre estas dos agrupaciones quedó rápidamente inserta en el campo de la guerra, por la intervención en ella de los intereses de los

grupos guerrilleros y paramilitares y por la ambigüedad que en el campo de la acción de los nuevos actores políticos se comenzó a manejar con relación a esa intervención. Esta imbricación de conflictos tomó la forma de una guerra fratricida entre las dos organizaciones políticas.

Al igual que la UP, Esperanza, Paz y Libertad tenía un significado especial en la región, significado muy distinto del que tenía en el ámbito nacional, pues su existencia en este último dependía directamente de su presencia y permanencia regional. Así, esta guerra fratricida no se libraba entre dos fuerzas nacionales minoritarias en uno de los muchos rincones del país, sino entre dos actores políticos de peso regional, en un territorio cuya identidad estaba íntimamente ligada a la existencia y a la suerte de ambos. Por esta razón, el experimento de paz, el intento por convertir actores armados en actores políticos, fracasó desde el mismo momento de su nacimiento.

Podemos concluir afirmando que en el transcurso de diez años (1984-1994) tres hitos en el proceso de paz de Colombia, como fueron la tregua, la ampliación democrática referida a la elección popular de alcaldes y la entrega de armas del EPL, se convirtieron, de hecho, en procesos que catalizaron la ampliación del conflicto y la violencia en Urabá.

Un principio de la dinámica y la lógica de la acción social, es que la orientación deseada de las acciones de unos actores (y en el caso que analizamos, del Estado en su política de paz en Urabá) no sólo no corresponda con la orientación real de los procesos que ella desencadena, sino que muchas veces éstos últimos se presentan en un sentido inverso al deseado. Esto es resultado de la contingencia que tiene el mundo de lo social, del complejo sistema de interacción no considerado en el cálculo racional de los actores y de la capacidad de intervención y modificación de los acontecimientos que, en este caso de análisis, tienen los distintos actores en el conflicto según se va configurando o transformando el escenario de la confrontación.

#### IV. Cuarta coyuntura. La tierra arrasada

El cuarto momento, en el que se agudiza el conflicto y la violencia, ya no está atado a los procesos de paz sino al abandono de la misma.

En los últimos años, el Estado dejó de estar en el centro de la contienda; no figura como actor principal liderando iniciativas de paz, ni como gestor de la confrontación, como había ocurrido durante la década del ochenta y principios del noventa. El relevo en la iniciativa de la guerra lo ha tomado el paramilitarismo y, desde entonces, la totalidad del conflicto regional se polarizó entre guerrilla y paramilitarismo.

La forma que asume este conflicto es la de la conquista del territorio mediante la realización de masacres a la población civil y del "barrido" total de veredas, práctica que se ha extendido desde el norte de Urabá, donde el dominio paramilitar logró una total consolidación, pasando por el eje bananero y llegando hasta el sur.

Este cuarto momento muestra una particularidad en relación con los problemas de la guerra y la paz en la compleja combinación de los niveles nacional y regional: los asuntos de la paz en Urabá ya no se definen a partir de lo nacional. Por el contrario, *parece que los procesos de origen regional comienzan a ocupar el lugar protagónico en el ámbito nacional*. Esto sucede de varias maneras: desde el lado de la formulación de la política, desde el lado del planteamiento de la guerra y desde el lado de los experimentos reales de paz.

En lo que va de la región a la nación en la formulación de la política de paz, observamos lo siguiente: primero, hechos regionales como las masacres sucesivas contra civiles, perpetradas en Urabá al estilo de la más bárbara retaliación, hacen que la adopción del *Protocolo II de Ginebra* -enunciado como intención política nacional en septiembre de 1994 y sin concreciones prácticas-, adquiera el carácter de urgencia y de impostergable necesidad. Los hechos violen-

tos de Urabá le recuerdan diariamente a la nación que la humanización de la guerra es punto central de la política nacional de paz.

Segundo, es en la Gobernación de Antioquia donde nace la iniciativa de integrar una Comisión Facilitadora de Paz para la región antioqueña, iniciativa que el gobierno nacional repite en otras gobernaciones<sup>7</sup>.

Tercero, es en la Alcaldía de Apartadó donde surge el más intenso e impactante llamado al gobierno nacional para que acepte alguna manera de diálogo regional dentro de una estrategia de paz. Este llamado logra un cierto nivel de aceptación en el ámbito nacional.

Cuarto, las Cooperativas Rurales de Seguridad (Convivir), surgidas en 1994 como propuesta por el entonces Ministro de Defensa Fernando Botero, pero acogidas como política real por la Gobernación de Antioquia, por controvertidas que ellas sean, no sólo tienen de hecho amplia acogida y sostén en las más altas esferas del poder militar nacional, sino que proyectaron la figura del Gobernador como una posible alternativa a la Presidencia de la República para el próximo periodo.

Son hechos regionales particulares, como los sucedidos en Urabá, los que inciden de manera significativa en las formulaciones o en los hechos de lo que podríamos llamar *la política de paz* del gobierno nacional durante el último periodo<sup>8</sup>. Desde el ángulo y la realidad de la guerra, también parece que los hechos de esta zona del país son los que

---

7 Mauricio García Durán. S.J. «Política de negociación con la guerrilla: cambios de la administración Gaviria a la administración Samper. *Controversia*. No. 167. Santafé de Bogotá, CINEP, octubre - noviembre de 1995. p. 57

8 Compartimos el concepto de Camilo Castellanos cuando afirma que las propuestas del actual gobierno frente a la paz no son más que eso: propuestas no articuladas en una estrategia. A ello se añade el hecho de que aún en ese ámbito han fracasado y que de una política de paz se ha pasado a una de guerra. Camilo Castellanos. «Región y Nación en la búsqueda de la paz». *El Colombiano*, noviembre 5 (p. 8B) y noviembre 6 (p. 12) de 1995.

imponen cierta dinámica y orientación a la misma, más allá de las fronteras regionales donde nacieron: Urabá y Córdoba constituyen la unidad, el eje primordial, el territorio donde nace, se consolida y se expande a otros territorios de la nación (Chocó, Sucre, Cesar) la estrategia paramilitar.

Hay un punto que quiero destacar. A falta de una estrategia nacional articulada frente a la guerra y a la paz, **las iniciativas locales** toman fuerza. Casos como el del consenso de Apartadó, el pacto de Piedras Blancas o el de los indígenas zenúes se pueden citar en este sentido. Estas iniciativas tienen su fortaleza en la base sobre la cual se construyen: el efectivo acuerdo entre los actores; pero su debilidad deriva de lo frágil y precario de los acuerdos, de su imposibilidad de permanencia en el tiempo por el carácter aislado que los caracteriza. Si bien como experiencias no tienen el lastre que han debido cargar las experiencias nacionales en su aplicación regional, sufren en el fondo la misma suerte: una efímera existencia, en este caso, en razón de la falta de inserción dentro de una estrategia nacional apoyada en fuerzas sociales, políticas e institucionales.

## Conclusión

1. Este somero recorrido hace evidente el reconocimiento de que a la política nacional de paz, le ha faltado, a la hora de sus formulaciones, una atenta mirada sobre lo regional. Esta mirada sobre lo regional tiene dos facetas: a) En el nivel del diseño de la política nacional es imperiosa la necesidad de que un equipo de conocedores de las diversas situaciones regionales, en un ejercicio previo e indispensable para las formulaciones y decisiones nacionales, haga explícito y cruce de manera sistemática el juego efectivo de las variables sobre los diversos contextos regionales. b) Resulta ineludible aceptar y regular, en el nivel práctico, la comunicación entre los diversos actores regionales en conflicto.

Tal comunicación, que puede llevar, de hecho, a la construcción de espacios de contacto e intercambio, también puede conducir al Estado, aceptando que éste es más un resultado a construir que una supuesta realidad a hacer operar. Esa construcción se produce a partir de conflictos concretos, incluidos los del ámbito regional. Un buen ejemplo de ello lo aporta la experiencia del conflicto laboral en Urabá entre 1987 y 1989, cuando los trabajadores y los empresarios bananeros llegaron, en medio de la guerra y el cruce de fuegos, a pactar un mínimo de reglas del juego y a aceptar la mediación del Estado<sup>9</sup>.

Además, vale subrayar aquí la gran paradoja de un Estado que parece validar en los enunciados sólo lo que desde el centro se haga, cuando de hecho ha abandonado la iniciativa a la experiencia local y regional.

2. De otra parte, es evidente que si bien las experiencias locales de paz son indispensables -porque en muchas ocasiones son la única salida temporal que tiene la población civil a los *impasses* de la guerra, en un contexto general donde el Estado parece que no existe-, también es cierto que éstas no son más que eso: paliativos en momentos agudos de violencia. Sólo una política nacional con capacidad de movilizar a los actores civiles y armados en ese ámbito puede reorientar el sendero hacia la convivencia y la paz. Sin la intervención del Estado ello no será jamás posible.

---

9 Véase Clara Inés García. *Op. cit.* Capítulo 4.