

Siguiendo el Conflicto: hechos y análisis

Número 54/ 6 de febrero de 2009

El Programa de Paz y Reconciliación de Medellín: la erosión gradual de un poder ilegal

Juan Carlos Palou – Coordinador Área de Construcción de Paz y Postconflicto

La administración del Alcalde de Medellín, Alonso Salazar, ha enfrentado en los últimos meses una fuerte turbulencia. Contra él se han dirigido virulentos ataques que pretenden deslegitimar la elección misma que lo llevó a la alcaldía de la ciudad. Su adversario en las elecciones del 2007, Luis Pérez, argumenta que la campaña del actual alcalde fue financiada y apoyada por nadie menos que el extraditado "Don Berna". Este último, desde su reclusión en una cárcel norteamericana, confirma las acusaciones a través de una carta pública que combina vaguedades con aparentes precisiones: "paquetes de a veinte millones", canalizados "a través de un cuñado del candidato" y "apoyo electoral y proselitista en las comunas dominadas por los desmovilizados". A partir de esa acusación central se intenta lograr una reinterpretación de la historia reciente de la ciudad: los logros de la administración de Sergio Fajardo fueron montajes mediáticos que ocultaron una turbia realidad; los aportes de Alonso Salazar a la consolidación del programa de Paz y Reconciliación no fueron en pro de la desmovilización, sino que fueron el inicio y son el indicio de un complot electoral para consolidar su proyecto político en la ciudad de Medellín y en el país.

Con base en la información adquirida a través de la investigación que realizó la Fundación Ideas para la Paz durante el año 2008, orientada a hacer un balance del programa de Paz y Reconciliación de Medellín, trataremos de aportar algunos elementos de juicio que pueden ser útiles para mejorar la discusión pública sobre el pasado reciente y el futuro de la ciudad.

Los orígenes de la controversia

Mirando con cierto detalle el proceso, se podrá ver que en el actual debate político de Medellín se están dirimiendo controversias que se fueron cocinando durante la administración de Sergio Fajardo. Dichas controversias se podrían sintetizar con las siguientes preguntas:

- 1) ¿Quién gobernó Medellín durante el cuatrienio 2004- 2007, Sergio Fajardo o "Don Berna"?
- 2) ¿Fue el programa de Paz y Reconciliación de Medellín un factor de consolidación del Estado (nacional y municipal) en la ciudad o en realidad le sirvió al paramilitarismo para mimetizarse en la legalidad y, de paso, canalizar las ambiciones políticas de Salazar?

¿Quién gobernó Medellín durante el cuatrienio 2004- 2007, Sergio Fajardo o "Don Berna"?

En nuestra opinión, esta primera pregunta es un falso dilema. Desde el inicio de la administración, en el año 2004, Sergio Fajardo ejerció el mando de la administración municipal con autonomía y apoyo político. Pero Fajardo no recibió una ciudad en la que el Estado nacional y municipal ejercieran un control total del territorio. Era de público conocimiento que muchos barrios de las comunas de la ciudad estaban sometidos a la influencia y control del paramilitarismo urbano. Ese paramilitarismo, gobernado por el señor Murillo Bejarano (Don Berna) bajo la figura del bloque Cacique Nutibara, había llegado a ser hegemónico entre los actores ilegales que actuaban en la ciudad de Medellín: bandas, combos, núcleos paramilitares. Por

lo demás su poder se consolidó a través de la tristemente célebre Operación Orión realizada por organismos de seguridad del Estado en la Comuna 13 de la ciudad con miras a erradicar a las milicias guerrilleras y reductos del bloque Metro.

¿Cuáles eran las alternativas que se desplegaban ante el Alcalde Fajardo para enfrentar, durante su administración, ese factor de poder llamado "Don Berna"? Hipotéticamente eran tres: 1) erradicarlo violentamente; 2) coexistir con él de manera complaciente o 3) minimizar gradualmente su poder e influencia. Visto en perspectiva, consideramos que el Alcalde Fajardo escogió esta última.

La erradicación violenta era inviable e indeseable. Se hubiera traducido en una multiplicación de operaciones "Orión", que ni la ciudad ni el Gobierno Nacional, titular de la facultad represiva, hubieran secundado. Aparte del enorme costo humano, su eficacia hubiera sido muy limitada cuando no contraproducente para disminuir la violencia.

En cuanto a la coexistencia complaciente, expresada en la celebración de un soterrado acuerdo de gobernabilidad compartida, hubiera podido serle útil a Fajardo para obtener réditos inmediatos, pero hubiera sido catastrófica para su proyección política futura. En primer lugar, le habría pulverizado la coalición política que lo apoyaba. En segundo lugar, puede uno preguntarse: ¿Acaso es concebible construir un proyecto político de alcance nacional, como lo pretende Sergio Fajardo, a partir de una alianza con ese híbrido espantoso de narcotráfico, paramilitarismo y delincuencia organizada? La respuesta más probable es que no.

Consideramos que Fajardo escogió una estrategia de erosión gradual y progresiva del poder de "Don Berna", de su estructura de poder. En esa decisión tuvo influencia determinante el proceso de paz que el gobierno del Presidente Uribe había iniciado con las AUC. Los acuerdos de Santafé de Ralito implicaban la desmovilización del paramilitarismo, que debía iniciarse antes de finalizar el año 2003. El Bloque Cacique Nutibara fue el primero en desmovilizarse para cumplir con el compromiso adquirido por las AUC con el gobierno nacional. ¿Por

qué fue este bloque el primero en desmovilizarse? Ciertamente porque Medellín era el primer escenario que cumplía las condiciones de seguridad necesarias para la desmovilización exitosa de una estructura paramilitar.

No obstante, la decisión de tal desmovilización, concretada en noviembre del año 2003, no fue pactada con la administración municipal. El Acuerdo de la Ceja que enmarcó ese proceso fue suscrito entre el Gobierno Nacional, representado por el Alto Comisionado de Paz, y la Corporación Democracia, organización calificada en ese mismo documento como representante de los desmovilizados del ex bloque Cacique Nutibara. La participación de Luis Pérez (alcalde saliente) y Sergio Fajardo (alcalde entrante) en la firma de tal acuerdo se hizo a título de testigos.

Pero la alternativa de gradualidad escogida por la administración municipal no estaba exenta de riesgos. El primero de ellos era que al iniciarse el año 2004 no existía política nacional para enfrentar las desmovilizaciones colectivas. Hasta ese momento se había venido implementando, bajo la coordinación de los Ministerios del Interior y de Defensa, el Programa para la Reintegración a la Vida Civil (PRVC), diseñado para atender a quienes abandonaban voluntaria e individualmente los grupos armados. De manera que, en enero del año 2004, la administración municipal debía resolver el problema de 868 desmovilizados del BCN (equivalente a la desmovilización total del M-19), para los cuales sólo se establecía en el Acuerdo de la Ceja que el municipio les daría empleo por un periodo de 12 meses prorrogables por 6 meses adicionales. Después de estos 18 meses quedaban librados a su suerte, aunque acompañados por unas imprecisas actividades de reconciliación. A pesar de ello, el Gobierno municipal asumió la responsabilidad de llevar a cabo tal proceso de desmovilización. De ahí nació el Programa de Paz y Reconciliación que ha trabajado durante cuatro años y medio para reintegrar a la sociedad a 4.200 excombatientes (menos el 20% que han reincidido o han sido asesinados).

El otro riesgo evidente de la alternativa gradualista, era que su potencial ambigüedad creaba las condiciones para que

fuera interpretada como un soterrado acuerdo de gobernabilidad con la delincuencia organizada. No dudamos que en el "muñequero" entre la administración y la Corporación Democracia se incurrió en excesos que llevaron a pensar en la gobernabilidad compartida. Los socios de "Don Berna" se dieron mañas para incrementar la percepción de que su patrón era el que mandaba. Algunos sectores de la coalición política de Fajardo se lo echaron en cara. Algunos sectores ciudadanos han acogido la idea como cierta. Hoy sus enemigos políticos intentan, a través del escándalo mediático contra Alonso Salazar, imponer dicha interpretación en la opinión pública local y nacional.

En nuestra opinión, hay algunos hechos que pueden demostrar lo equivocado de esa lectura. Cuando Murillo Bejarano fue extraditado a los Estados Unidos, en mayo de 2008, no se produjo en la ciudad de Medellín una perturbación similar a la ocurrida en el año 2005 cuando el gobierno ordenó la captura de ese mismo capo, tras sindicarlo del asesinato de un candidato político en Tierralta, Córdoba. Es decir, después de tres años de aplicación de la estrategia gradualista, se había mellado el control de Murillo Bejarano sobre la vida de la ciudad de Medellín.

En segundo lugar, algunos investigadores de Medellín sostienen que Alonso Salazar no tuvo buenos resultados electorales en aquellas comunas con alta presencia de población desmovilizada. De hecho, a los desmovilizados les ha ido mal cuando se han presentado a cargos de elección popular. De las 14 Juntas Administradoras locales a las que aspiraron en el 2007, solo obtuvieron un edil (hoy preso) y fracasaron en su proyecto de obtener dos curules del concejo municipal. El triunfo de Salazar no se explicaría por el presunto apoyo de ese grupo social. De hecho, en los días previos al certamen electoral, se afirmaba que los desmovilizados estaban con Luis Pérez.

En tercer lugar, consideramos que el escándalo político que se ha querido montar contra Alonso Salazar refleja la ruptura de la correlación de fuerzas que existió al inicio del gobierno de Fajardo. Las elecciones municipales fueron el termómetro de esa ruptura. El carácter inesperado del resultado

electoral (solo cambió la tendencia negativa de Salazar en las últimas semanas), explica que el escándalo se haya demorado algunos meses en estallar. La derrota cogió de sorpresa a los sectores que pensaban que el cambio en la administración abriría las puertas, ahora sí, a un conveniente pacto de gobernabilidad con la ilegalidad. Salazar entendió el mensaje en sentido contrario. No es que haya cambiado el gradualismo de la estrategia. Lo que ha cambiado es la composición de las medidas que involucra dicha estrategia: ya se ha practicado, con buenos resultados, mucha negociación y diplomacia para el regreso a la legalidad de la población desmovilizada. Con un poder debilitado, ahora es posible incrementar la intensidad del componente coercitivo y represivo para continuar la erosión de poder del viejo paramilitarismo. Así lo planteó Alonso Salazar al inicio de su gobierno y así lo ha practicado. La única limitación de este cambio de énfasis es que ahora depende de instituciones que se salen de la órbita de su competencia: la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales de Justicia y, en cierto modo, la Policía Nacional. No obstante, la salida del Fiscal Valencia Cossio, el traslado del General Naranjo a Medellín para dirigir operaciones contra la delincuencia organizada y el explícito apoyo ofrecido por el Alto Consejero de Reintegración, Frank Pearl, al Programa de Paz y Reconciliación, demuestran que el Gobierno Nacional recibió el mensaje y está actuando en consecuencia¹.

El Programa de Paz y Reconciliación: ¿Clientelismo e ilegalidad o restablecimiento de la legalidad?

Las amenazas a la seguridad de los ciudadanos de Medellín son múltiples y por lo tanto las políticas para enfrentarlas no son reductibles al Programa de Paz y Reconciliación. Sin embargo, este programa si fue el instrumento principal para promover el retorno a la legalidad de los 4.200 desmovilizados de los bloques Cacique Nutibara, Héroes de Granada, Héroes de Tolová y algunos otros que actuaban en Medellín o en regiones aledañas.

¹ "Gobierno estará en Medellín en proceso con ex AUC", El Tiempo 5 de Febrero, 2009, página 1-4

En el mundo existen 22 procesos de desmovilización desarme y reinserción. Todos ellos parten de dos presupuestos: a) Los programas se fundamentan en razones de seguridad. Dicho crudamente, para evitar que los excombatientes se conviertan en una amenaza delincriminal o de violencia hay que “comprarlos”. Esta motivación profunda revela un inevitable matiz extorsivo y produce malestar entre la ciudadanía y las víctimas de los grupos armados. El Programa de Paz y Reconciliación no fue una excepción. b) La reintegración exige el cambio de la mentalidad militar o violenta de los desmovilizados para inculcarles la mentalidad ciudadana. Dicha transformación psicológica sólo puede ser lenta y gradual. La administración de Medellín, partiendo de este reconocimiento, decidió ampliar de manera indefinida el periodo de atención a los desmovilizados, al tiempo que le confería al apoyo un carácter integral y no exclusivamente laboral (Ver recuadro al final)

La conclusión del balance realizado por la Fundación Ideas para la Paz es que el Programa de Paz y Reconciliación le ha proporcionado al proceso de paz con los paramilitares condiciones para lograr el retorno a la legalidad del 80% de los 4.200 desmovilizados que atiende. Ese es de por sí un golpe certero contra las organizaciones criminales.

Pero indudablemente, nuestra investigación también detecta problemas a través de las denuncias ciudadanas avaladas por entidades como la Personería de Medellín y el Instituto Popular de Capacitación (IPC): que algunos desmovilizados practican el doble juego de la legalidad/ilegalidad, que en

algunos barrios conservan un poder dictatorial, aunque ahora sea más discreto (con armas cortas y sin uniforme), que siguen extorsionando las actividades económicas legales y que incumplen las obligaciones que el programa les exige. También se afirma que la Corporación Democracia conserva vínculos con la Oficina de Envigado. Estas denuncias deben ser atendidas por el municipio y las autoridades de justicia penal. Pero lo que no parece aceptable es que esas limitaciones se sobredimensionen con la clara intención de convertirlas en la “turbia realidad” del programa. Eso es desconocer los avances logrados en la consolidación de la legalidad en los barrios y comunas de Medellín gracias a dicho programa.

Lo que sí cabe preguntarse es si esos avances son irreversibles. Sólo el tiempo lo dirá, aunque hoy se quiere mostrar el incremento del 18% de la tasa de homicidios de la ciudad durante el año 2008, como la prueba de que Medellín volverá a su pasado de violencia. Aún si la tendencia al incremento del homicidio se consolidara, ésta no podría endilgársele al fracaso del Programa de Paz y Reconciliación. La mayoría de analistas y autoridades atribuyen ese resurgir de violencia a guerras entre grupos que no necesariamente involucran desmovilizados. No se puede olvidar que los desmovilizados son hoy personas con cuatro años y medio más de edad, que han probado las ventajas de una disciplina ciudadana de educación, formación para el trabajo, generación de ingresos lícitos y construcción de vínculos familiares o sociales. Diría uno que tienen algo que perder.

Los Subprogramas de Paz y Reconciliación

Apoyo psicosocial cuenta con 60 psicólogos que atienden cada uno 130 desmovilizados
Generación de ingresos para insertarlos a la actividad productiva: a finales de 2008 se reportaban 1830 desmovilizados trabajando
Educación: A fines del 2008 se reportaban 2.762 desmovilizados mejorando su nivel educativo formal.
El programa incluye a las familias del desmovilizado y de las comunidades de los barrios en los que viven.