

LA HISTORIA Y EL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE PAZ
REALIZADOS EN COLOMBIA. DE LA VIOLENCIA BIPARTIDISTA A
LA PAZ TOTAL⁶²

Alejo Vargas Velásquez

I. Antecedentes de las violencias y el Conflicto Interno Armado

Trataré de situar en la perspectiva del largo plazo, pero también en la más inmediata, los antecedentes del conflicto interno armado en Colombia. En primer lugar para ubicar la discusión sobre lo que podríamos denominar las raíces históricas que nos explican no sólo el conflicto armado, sino la multiplicidad de violencias que atraviesan nuestra sociedad, pero también para reivindicar la tesis de la naturaleza política de la violencia asociada al conflicto armado entre guerrilla y Estado, que es la única razón ética y política que explica por qué esta violencia es posible de resolver de manera negociada.

Cuando nos enfrentamos al panorama de conflictos, incluidos los que se expresan violentamente en una sociedad como la colombiana, tenemos que partir por señalar dos elementos: 1) cuáles son los actores, por así decirlo, los elementos subjetivos y dinámicos de los mismos, esos que dentro de un proceso de interacción social de alguna manera generan la acción y en no pocas ocasiones el recurso a la violencia. 2) los elementos objetivos más estructurados que están condicionando a los actores, no necesariamente explicando o justificando, es decir, los escenarios en los cuales estos conflictos se materializan.

El conflicto es normal en una sociedad, no es algo patológico ni manifestación de dolencias incurables. El conflicto no es otra cosa que la manifestación material, en las distintas sociedades humanas, de la diversidad, de las distintas expectativas, de la complejidad de los

⁶² Tercera conferencia Convención Nacional Academias Departamentales de Historia presentada en el Club Unión Medellín el 11 de agosto de 2023.

intereses contrapuestos, que son en buena medida un motor de desarrollo en la sociedad.

Pero igualmente podríamos decir, que es también útil hacer una lectura de la violencia que de alguna manera nos permite ir más allá de ciertas miradas relativamente sacralizadoras. Quiero hacer una breve cita de Paul Oquist quién nos plantea que *"la violencia ha sido un proceso estructurador importante y a veces decisivo a través de la historia colombiana...(esto) puede aparecer que el país ha tenido un pasado particularmente violento. Sin embargo, una historia violenta es común a la humanidad en conjunto. Una de las principales características de la violencia es su universalidad en los procesos estructuradores de las sociedades humanas. Sin embargo, éste no es el punto fundamental: más importante es el hecho de que los seres humanos son pacíficos bajo ciertas circunstancias estructurales, y son violentos bajo otras..."*⁶³ Porque si bien nos está señalando que la violencia es una constante en muchas sociedades humanas, también nos está diciendo que no es una compañera inevitable de la sociedad, que hay condiciones que explican y facilitan esta violencia, y hay otras en las cuales se encuentra ausente.

La segunda reflexión interesante tiene que ver con la relación entre violencia, política, poder, derecho. La política es la continuación de la guerra por otros medios o la guerra es la continuación de la política, estas afirmaciones de autores clásicos parecieran ser por momentos juegos de palabras, aunque realmente remiten a realidades de la historia de las sociedades.

La política entendida como una actividad que pretende el control parcial o total de las instituciones estatales y la utilización de las mismas al servicio de determinados proyectos políticos, está de manera recurrente unida al uso de la fuerza, independiente de que, en tradiciones clásicas de entender la política, como conflicto y contradicción, o como orden y composición, ya sea que estemos en la perspectiva de Marx o en la de los contractualistas. Sin embargo, a pesar de ello, lo cierto es que el poder político siempre requiere de la fuerza, pero también del consenso como elemento legitimador del mismo; porque el poder político hace referencia evidentemente al monopolio de la violencia física legítima, pero necesariamente requiere también la aceptación por parte de aquellas personas que van a ser sujetos de ese poder regulador, es decir, requiere niveles de consenso. Pero también tenemos que decir que no es suficiente

¹ OQUIST, Paul, "Violencia, Conflicto y Política en Colombia", Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1978.

el monopolio de la coerción y la existencia de una legitimidad, también se requiere en el Estado Moderno la existencia de un ordenamiento legal y en particular en el denominado Estado de Derecho, es fundamental la existencia de este basamento fundamentado en la normatividad constitucional, que le proporciona esa estructura jurídica.

En el caso colombiano podíamos decir que la relación entre política y violencia ha sido bastante persistente en el largo plazo. Por eso de alguna manera podríamos decir que las guerrillas que surgen en los años sesenta (FARC, ELN, EPL) y que son la matriz del actual conflicto armado son, si se quiere, herederas de una larga tradición en la relación entre política y violencia en Colombia.

Entonces, tenemos una larga tradición en Colombia de relación entre política y violencia y las guerrillas que surgen en los años sesenta que podríamos llamarlas como las guerrillas clásicas, para diferenciarlas de las que posteriormente van emergiendo, son en buena medida síntesis y herederas de mucho de esa tradición. Pero esa vieja relación entre violencia y política en Colombia, tiene un telón de fondo explicativo, unos elementos de larga duración también, que nos permiten darnos elementos de explicación del porqué de esta persistente relación. Señalo dos de gran relevancia, sin que sean necesariamente los únicos: 1) tiene que ver con la cultura, si se quiere la relación cultura-política-violencia, allí podríamos decir que una sociedad autoritaria produce comportamientos autoritarios y en esa medida en el ámbito político la tendencia también es a ir configurando prácticas y tradiciones de comportamiento altamente intolerantes, altamente excluyente, es decir, esa cultura política que ha caracterizado de manera muy fuerte a los distintos actores políticos, los armados y los desarmados, pero también a los actores sociales y que ha llevado a esa tendencia nuestra de resolver los conflictos a través de la violencia. Y ahí es muy importante no olvidar que ese volumen de muertos tan grandes que ha tenido la sociedad colombiana anualmente, en alta proporción no está asociada al enfrentamiento armado sino a muchas otras modalidades, a través de las cuales resolvemos conflictos de la vida cotidiana y que nos remiten a esa serie de patrones culturales.

Lo anterior también ha sido la explicación de esa tradición muy fuerte a que los conflictos que confrontan la institucionalidad, las luchas sociales, históricamente han sido percibidos como subvertidores del orden y en esa medida situados en ese campo grisáceo en que limita la subversión con la delincuencia y el tratamiento ha sido adecuado a estas circunstancias.

2) elemento de ese telón de fondo, tiene que ver con la estructura de exclusión que caracteriza la sociedad colombiana o si se quiere de 'inclusión perversa' para hacer referencia a que en muchas ocasiones el sistema incluye a unos costos muy altos, es decir, al costo por ejemplo de aceptar el clientelismo, la corrupción, de aceptar modalidades legales, para-legales o ilegales de esa inclusión. Excluyentes en lo económico y en lo social, excluyentes en lo político, pero también excluyentes regionalmente. En ese sentido comparto la idea consignado en el "Informe Nacional del Gobierno de Colombia" presentado ante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague en marzo de 1995, cuando señala: *"La persistencia de múltiples formas de violencia está relacionada en gran parte con la mencionada incapacidad exhibida por el sistema económico de irradiar sus beneficios al conjunto de la sociedad aunque también a la reproducción de una cultura de intolerancia que corroe profundamente las bases de la sociedad colombiana."*

Esa 'inclusión perversa' o esa precaria inclusión no sólo hace referencia a lo social y a lo económico, también hace referencia a lo político y ahí encontramos unos de los elementos más importantes para explicar la dificultad estructural de la existencia de oposición en Colombia, percibida históricamente como subvertora y en esa medida ubicada en esa categoría de ilegalidad, y la oposición, vale la pena recordar, en todo sistema político es un elemento fundamental para que la expresión de inconformidad social se exprese institucionalmente, porque de otra manera termina acudiendo al uso de la violencia.

La exclusión incluye también la exclusión regional, ahí me parece que es importante enfatizar en ese argumento. Es probable que muchos colombianos consideraron las regiones de ubicación de núcleos insurgentes y sus áreas aledañas, más o menos como zonas de narcotraficantes, es decir zonas de productores de coca, productores de ilícito, y esa es la mirada que persiste en un importante sector de la sociedad. En esa medida es probable que en el imaginario de muchos colombianos son regiones relativamente ilegales y relativamente perversa. Eso que hoy probablemente muchos colombianos opinan de esas regiones, era lo mismo que hace unos años se decía del Urabá y más atrás se decía del Arauca y más atrás se decía del Magdalena Medio. Es decir, las regiones en su conjunto son percibidas como regiones peligrosas en su totalidad, adversarias en su totalidad. Esa dinámica de integración Nación-Región, ha pasado en nuestra historia por elementos permanentes de exclusión que llevan de alguna manera a construir imaginarios.

Tradicionalmente el problema de la llamada exclusión regional se ha asociado a los procesos de construcción del Estado-Nación, tanto en lo espacial, como en lo político, en lo cultural y en lo económico-social. La relación entre la región y la nación pasa por la construcción social de las regiones y éste es un proceso histórico dinámico y conflictivo en medio del cual se dio el surgimiento de las sociedades regionales y simétricamente la cimentación de la nación.

Igualmente hacemos referencia a la exclusión ejercida por diversos actores para eliminar (física, simbólica o espacialmente) todo tipo de diferencia política o de oposición a propuestas de desarrollo (económico, político, social). Es la expresión, sin duda, de una cultura intolerante y fuertemente dogmática la que orienta sus actuaciones.

Las condiciones estructurales de las sociedades regionales, tradicionalmente excluyentes, han sido uno de los grandes generadores de violencia. En múltiples regiones, históricamente a la mayoría de sus pobladores se les ha considerado como 'extraños en su propia región' y se le ha excluido de la participación en lo económico, negándole acceso a las posibilidades de recursos para su reproducción familiar y social; de la participación política, monopolizada por mecanismos de intermediación clientelistas fuertemente basados en lealtades personalizadas; de la participación social, en la toma de decisiones que atañen a su vida; de la participación en lo cultural, al considerar los elementos culturales propios como algo proscrito.

La desarticulación regional en Colombia ha sido un factor altamente asociado a la violencia, pero en la medida en que las identidades regionales tienden a primar sobre la nacional, la superación de la violencia pasa por una rearticulación del Estado-Nación basado en un fortalecimiento de la región. Sin embargo, un manejo adecuado de la diversidad podría convertirse en un elemento enriquecedor de la nacionalidad.

Entonces, podríamos decir que de alguna manera este proceso histórico de exclusión en lo social, en lo económico, político, cultural, es también uno de esos elementos de ese telón de fondo que nos permite entender la recurrente presencia de la violencia como un elemento para la resolución de conflictos, pero también esto nos permite entender porque los conflictos sociales, ya sean conflictos campesinos, obreros, étnicos, estudiantiles, de pobladores, como espacio normal de divergencia social, con mucha frecuencia en nuestra historia han terminado resolviéndose con la eliminación del otro o la imposición sobre el otro por la vía violenta.

Por eso incluso, es paradójico que, en la Colombia contemporánea, en muchos sectores de la sociedad tiende a darse una mirada 'sospechosa' por no decir que perversa del conflicto, porque hay una tendencia a asimilar conflicto con violencia y en esa medida a rechazarlos y a no concebirlos como algo inherente a la dinámica en cualquier sociedad.

Fabio López de la Roche nos dice: "*Buena parte de la responsabilidad por esa violencia y la cultura de la intolerancia recae en nuestros partidos tradicionales y sus formas de relacionarse con sus masas: las adhesiones políticas de los colombianos se constituyeron hasta fechas recientes alrededor de emociones, pasiones y dogmas heredados...*" ⁶⁴ Lo anterior para señalarnos cómo es en la propia historia de nuestros partidos políticos, donde podemos encontrar pistas para entender esta cultura política dogmática e intolerante que ha caracterizado nuestro quehacer político y a la cual por supuesto no ha sido ajena la izquierda.

A lo anterior hay que añadirle la presencia a lo largo de nuestra historia de un Estado débil, incapaz de lograr el monopolio de la coerción física legítima y de controlar el conjunto del territorio, dando la posibilidad a que actores armados de carácter privado hayan podido ejercer parcialmente esta función en distintos momentos.

Las Guerras Civiles del Siglo XIX

En la post-independencia española, la posición política excluyente y radical de los nacientes partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, se expresa en la tendencia a que la política se exprese en la guerra, con las denominadas guerras civiles del Siglo XIX, quienes desde muy temprano en nuestra historia republicana apostaron sus proyectos políticos a las armas, a través de las cuales comenzó ese largo tránsito de relación y entrecruzamiento entre violencia y política. A cada guerra civil seguía una nueva Constitución, como lo señala Hernando Valencia Villa "*la iniciación de dos peculiares tradiciones colombianas: el enfrentamiento civil como metodología política y el constitucionalismo como guerrilla ideológica.*" ⁶⁵

Durante el Siglo XIX hubo guerras civiles en 1830-1831, 1839-1842, 1851, 1854, 1860-1862, 1876-1877, 1895, 1899-1902 y no menos de 34

⁶⁴ LOPEZ DE LA ROCHE, Fabio, "Modernidad y cultura de la intolerancia", en *Revista Análisis*, Documento Ocasional No 50, CINEP, Bogotá, septiembre, 1988. Ver igualmente los demás trabajos del autor sobre el tema.

⁶⁵ VALENCIA VILLA, Hernando, "Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano", IEPRI-CEREC, Bogotá, 1987

rebeliones.⁶⁶ Esto hizo que los colombianos se relacionaran con la política primero a través de la guerra y no a través de las elecciones y contribuyó a ir creando una cultura que considera que el uso de la violencia es válido para obtener objetivos políticos.

Todas estas guerras civiles tuvieron efectos traumáticos en el proceso de consolidación de nuestro Estado-Nación y de una democracia que fuera garantía para todas las vertientes de la opinión nacional. Retardó el proceso de consolidación de unas Fuerzas Armadas profesionales y apartidistas, por cuanto los ejércitos que surgieron de la post-independencia y que podrían ser el germen de las mismas, se vieron involucrados en las contiendas partidistas y en esa medida hubo que esperar al quinquenio del general Rafael Reyes para que se iniciara un proceso sistemático en ese sentido. Estos enfrentamientos armados contribuyeron a facilitar la segregación del territorio colombiano con la separación de Panamá, por cuanto dejaron un país exhausto por la guerra en lo económico, lo político y lo militar y en esa medida, sin capacidad de responder adecuadamente para mantener la integridad territorial. Este fue el origen de una tendencia reiterada en la vida política colombiana: el acudir a la violencia para hacer política.

La izquierda igualmente ‘seducida’ por la violencia

En el decenio de los 20s del siglo pasado, también la naciente izquierda política va a acudir al expediente de utilizar la violencia para tratar de conseguir objetivos políticos en lo que se conoce como las ‘insurrecciones bolcheviques’ de 1929. Estas ‘insurrecciones pueblerinas’ del naciente partido político de izquierda, el Partido Socialista Revolucionario, antecesor del Partido Comunista, en los años 20s del presente siglo y en las cuales esta agrupación de izquierda acude, como lo habían hecho antes los partidos políticos tradicionales, al recurso de las armas para hacer política.

Pero igualmente los nacientes movimientos sindicales, especialmente el petrolero y las ligas campesinas, igualmente son seducidas por el recurso a la violencia contra el poder, como respuesta a un Estado parcializado y partidizado que desarrolla igualmente la violencia desde el poder.

La violencia liberal-conservador de mediados del siglo XX

⁶⁶ Parcialmente, con base en RICHANI, Nazih, “Sistemas de Guerra. La economía política del conflicto en Colombia”, IEPRI-Universidad Nacional, Editorial Planeta, Bogotá, marzo, 2003

Posteriormente tendremos ese gran período de nuestra historia reciente que conocemos como la 'Violencia' y en el cual los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, de nuevo volvieron al uso de las armas por razones o con pretensiones políticas, sólo que en esta ocasión no lo realizaron de manera formal, declarando una guerra civil, sino a través de los grupos de guerrillas liberales y conservadoras. El radicalismo político lleva a la utilización altamente generalizada de mecanismos extra-institucionales por parte de todos los actores.

En este período aparecen algunos rasgos de radicalismos religiosos en la medida en que la iglesia católica, especialmente algunos sacerdotes de pueblo y algunos obispos, van a tomar partido en la disputa liberal-conservadora y adicionalmente van a considerar a religiones protestantes como aliados de los liberales y en esa medida enemigos a los que hay que combatir con el uso de la violencia. Sin embargo, el problema religioso no era sino un elemento adicional del radicalismo político.

Ese desangre colectivo se va a resolver mediante la figura del 'golpe militar', que el ilustre jurista Darío Echandía llamó 'golpe de opinión', para evidenciar de nueva las relaciones entre poder y derecho. Pero lo anterior dejó como secuela un período de bandolerismo, con ribetes en algunos casos de 'bandolerismo social' por sus pretensiones justicieras y los apoyos locales que en algunos casos estos comportamientos generaron, en la medida en que *"la figura legendaria del bandolero personifica el ideal de una justicia guerrillera vagabunda... En el sur de Italia y en Andalucía, los bandoleros que desafían la autoridad central y que atacan a los ricos para 'redistribuir' sus bienes a los pobres serán por largo tiempo los héroes de la imaginaria social de la anarquía."*⁶⁷

Las insurgencias 'revolucionarias' y 'contra-revolucionarias'

Luego vamos a tener la influencia de los radicalismos externos ('guerra fría' y revolución cubana) cuya expresión va a estar en las guerrillas revolucionarias y en los grupos contra-revolucionarios (autodefensas o paramilitares) que surgen posteriormente.

Ya al inicio del Frente Nacional veremos el inicio de los nuevos radicalismos, ligados ahora a discursos de transformación revolucionaria del Estado y que se va a incubar en las guerrillas clásicas como son las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), el ELN (Ejército de Liberación Nacional) y el EPL (Ejército Popular de Liberación) a partir

⁵ RESZLER, André, "Mitos Políticos Modernos", Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1984, refiriéndose al Mito del Bandolero dentro de los Mitos Anarquistas.

de la confluencia de múltiples elementos de los cuales no van a estar ausentes grupos remanentes de guerrillas liberales que se articulan de esta manera a la siguiente violencia.

La guerrilla revolucionaria en Colombia irrumpe en el escenario social y político, dentro de un contexto con las siguientes características: la crisis parcial de legitimidad, que de manera recurrente se manifiesta, comenzaba de nuevo a manifestarse después del lapso de contrarrestamiento parcial logrado con la estructuración del régimen político del Frente Nacional y esto daba un espacio a la legitimidad parcial, que por su parte, reivindicaban los actores guerrilleros para su confrontación político-militar al régimen político y al Estado. Pero igualmente la guerrilla aparece en un período caracterizado por el auge y expansión de la denominada 'acumulación regulada' y del Estado Intervencionista con su extensión como Estado de Bienestar (que, en formaciones sociales como la colombiana, ante lo reducido de la cobertura de sus políticas sociales, se transforma más en una ideología que en una realidad).

Es por ello que las propuestas de las organizaciones guerrilleras en sus inicios se enmarcaban en la tendencia del momento de las organizaciones sociales consideradas como de izquierda: reivindicar una ampliación del intervencionismo estatal en la medida en que estatización se asimilaba a socialización y pedir una cobertura 'real' de las instituciones del Estado de Bienestar. Lo anterior enmarcado dentro de planteamientos estrategistas que visualizaban solamente la 'conquista del poder', que era asimilada a apoderarse de los aparatos de dominación -que son útiles sólo para ejercer y reproducir la propia dominación bajo otras formas y con nuevos fundamentos y referentes-. La utopía era el inicio de la construcción de la sociedad socialista siguiendo los modelos del 'socialismo real'.

En sus inicios, todas las organizaciones guerrilleras colombianas pretenden presentarse como alternativas al reformismo, a partir de que su método privilegiado de lucha es el de la confrontación armada y no tanto a partir del contenido de sus propuestas programáticas. Es decir, establecen una oposición entre 'Reforma-Revolución' ⁶⁸ a partir de los métodos de la práctica social: si se prioriza la acción política no armada se trataría de actividades reformistas, si el énfasis se da a la acción política armada, por el contrario, se trataría de actividades revolucionarias. Lo anterior, independiente de que casi todos los programas y propuestas de las

⁶⁸ Al respecto nos señala Boaventura de Souza en su trabajo referenciado de 1993: "Desde el principio del siglo hasta el final, la distinción entre reforma y revolución era esa misma: la revolución era la lucha ilegal y la reforma la lucha legal."

organizaciones guerrilleras (por lo menos en sus inicios), podrían ser catalogados claramente como reformistas.

Cercanos a la lógica estatal se comienzan a desarrollar los denominados ‘grupos de autodefensa’ o ‘grupos paramilitares’. Es la expresión de los radicalismos contrarrevolucionarios. Es evidente en todos los ‘Manuales’ de las guerras contrainsurgentes la recomendación del recurso a grupos para-institucionales para que adelanten tareas consideradas como ‘sucias’, pero supuestamente necesarias para combatir eficazmente al denominado enemigo interno o la subversión comunista o de otra naturaleza.

Pero igualmente es claro en la historia de la violencia en Colombia la recurrencia a la utilización de este tipo de mecanismo como forma de combatir al enemigo, como lo vivimos, para no ir tan lejos, en la violencia liberal-conservadora de mediados del siglo XX con la utilización de las ‘contraguerrillas’ o las llamadas ‘guerrillas limpias’ (grupos de guerrilleros amnistiados usados para combatir a sus antiguos compañeros).

En el caso colombiano, los llamados grupos paramilitares o de autodefensas, ligados a la actual violencia que se autodenomina de tipo ‘revolucionario’, tienen orígenes diversos: unos como parte clara de estrategias contrainsurgentes; otros como grupos de seguridad privada promovidos por finqueros y campesinos fatigados por las extorsiones, secuestros y abusos de la guerrilla; unos más por explotadores de rentas mineras como forma de establecer ‘guardias privadas’ para garantizar un mínimo orden en determinados territorios; otros como derivaciones claras de grupos de sicarios al servicio de narcotraficantes, como lo fue en su momento el llamado grupo Mas (Muerte a Secuestradores) y posteriormente los ‘pepes’ (perseguidos por Pablo Escobar). En muchos de estos casos o bien se ampararon en la ambigua y contradictoria legislación estatal al respecto, o han actuado en alguna modalidad de cooperación y connivencia con organismos de seguridad del Estado, como lo fue en el caso de la lucha contra el jefe del llamado cartel de Medellín.

El método de los grupos paramilitares ha sido una combinación de uso del terror contra la población campesina y de las localidades consideradas como la base social de apoyo de la guerrilla, generalmente con la ejecución de brutales masacres, enviando de ésta manera un mensaje

claro y macabro que implica que los pobladores sobrevivientes se enfrentan a tres alternativas, la muerte, el desplazamiento forzado o el sometimiento al nuevo poder militar que impone orden. Cuando se producen desplazamientos poblacionales se da un caso de ‘re poblamiento’ de la región con nuevos pobladores simpatizantes del proyecto paramilitar. Ahora bien, esta fase de terror se ha venido combinando con un conjunto de acciones de desarrollo social asistencialista, para algunos núcleos de pobladores y el estímulo a procesos de reactivación productiva regional, con lo cual se busca ganar apoyos sociales locales y regionales al proyecto paramilitar. Y el resultado ha sido parcialmente exitoso, sin duda.

El investigador Mauricio Romero anota al respecto del origen y transformación de los grupos paramilitares: “...si bien los antecedentes de los grupos paramilitares se encuentran en la represalia de narcotraficantes en contra del secuestro y extorsión de la guerrilla en la primera parte de los años 80, luego evolucionaron hacia un proyecto antisubversivo con complacencia y colaboración de sectores de las fuerzas armadas a finales de la década del 80 y comienzos de la del 90. Finalmente, los paramilitares consolidaron a su alrededor un movimiento de restauración del status quo rural a finales de los años 90, el cual se propone neutralizar cualquier intento de reforma que afecte las estructuras de poder y riqueza en el sector rural. Este orden ha sido perturbado por los intentos de modernización política y reformismo social impulsados desde la Presidencia, especialmente por los presidentes conservadores Belisario Betancur (1982-1986) y el actual Andrés Pastrana (1998-2002), a través de las negociaciones de paz con la guerrilla.”⁶⁹

Con todas las transformaciones en el tiempo, el surgimiento de esta guerrilla clásica, está fuertemente ligadas a tradiciones históricas, a herencias de perversión de los conflictos si se quiere, y a maneras especiales de asumir el problema de la política, por eso podemos decir que el inicio de estas guerrillas a comienzo de los años sesenta son o están fuertemente articulados con lo que venía sucediendo anteriormente. ¿Pero cuáles son los factores de manera particular que nos permiten entender el surgimiento de estas guerrillas a comienzos de los años sesenta, además de estos elementos de telón de fondo que como decía atraviesa un período histórico de muy larga duración? Básicamente

⁶⁹ ROMERO, Mauricio, “Democratización Política y Contra Reforma Paramilitar en Colombia”, en Bull. Inst. fr. études andines, 2000, trabajo que es parte de una investigación de mayor alcance sobre el tema.

quiero referenciar dos tipos de factores en lo cual los estudios acerca del período coinciden: los de tipo externo y los de orden interno.

Desde el punto de vista externo quiero resaltar básicamente tres factores: 1) lo que en la época conocimos como el período de la 'guerra fría', para hacer referencia a ese período que sigue a la segunda guerra mundial y que llevó a plantear un enfrentamiento en todos los campos entre el llamado mundo socialista y el mundo capitalista y que tuvo como resultado el que los conflictos sociales en los distintos países, tendieran a verse como un subproducto de ese enfrentamiento global y tratado en consecuencia; para muchos analistas en esta concepción de enfrentamiento global, se encuentra los orígenes de la denominada Doctrina de Seguridad Nacional que orientó el actuar de los Ejércitos latinoamericanos y por supuesto colombiano durante varios decenios.

2) la revolución cubana, que evidentemente en la generación de los años sesenta causó un gran impacto en todo el conjunto de las juventudes latinoamericanas, pero además llevó al surgimiento del castrismo y el guevarismo como una ideología revolucionaria que, a diferencia de la perspectiva más ortodoxa de los partidos comunistas tradicionales, va a plantear dos rupturas fundamentales: la primera es el modelo de la organización político-militar que implica, a diferencia de la mirada del pasado de los partidos comunistas que consideraban que había que distinguir el Partido del Ejército, estas organizaciones simultáneamente eran partidos y ejércitos y ese va a ser el modelo según el cual van a surgir organizaciones como el ELN (Ejército de Liberación Nacional), después el M-19 (Movimiento 19 de Abril) y otras; la segunda ruptura es que a diferencia de la mirada de los partidos comunistas que consideraban que un proceso revolucionario requería la existencia de condiciones objetivas, el castrismo y el guevarismo plantearon que a partir del foco guerrillero podrían generarse estas condiciones, es decir, el voluntarismo como un elemento dinamizador de estos procesos de cambios revolucionarios.

3) la llamada ruptura chino - soviética de los grandes partidos comunistas de la época, que se produce también a finales de los cincuenta, comienzos de los sesenta, y tiene importancia porque generó el fraccionamiento a su vez de los partidos comunistas en casi todas las sociedades y el surgimiento de los llamados partidos comunistas marxista-leninistas o (m-l) y que a su vez en el caso de colombiano fueron la base de la creación posterior del EPL (Ejército Popular de Liberación).

Sin embargo, aquí es importante destacar que si bien estos factores de orden externo tienen una influencia importante en el surgimiento de estas guerrillas clásicas, es necesario señalar que el conflicto armado

colombiano tiene históricamente una centralidad mayor en relación con los factores internos que con los internacionales, no sólo porque el antecedente inmediato del conflicto liberal-conservador de alguna manera se prolonga en las nuevas guerrillas, sino también, porque la propia tendencia al aislamiento que hemos tenido en Colombia llevó a que este conflicto se guiara mucho más por dinámicas internas que por las influencias internacionales y estos son elementos fundamentales para entender la evolución posterior del conflicto, porque de otra manera, si consideráramos que lo que gravita es lo internacional podríamos haber llegado a conclusiones equivocadas como las que probablemente algunos colegas tuvieron a comienzos de los noventa, cuando decían se terminó el mundo socialista, luego lo que sigue es la terminación de la guerrilla en Colombia en una mirada bastante mecánica, si se quiere, de una relación externa frente a lo interno pero el conflicto colombiano ha sido un conflicto alimentado básicamente, a partir de una lógica interna.

El segundo grupo de elementos explicativo del surgimiento de la guerrilla en Colombia, son los de orden interno, allí hay que resaltar los siguientes: i) lo denominado por algunos colegas, particularmente Eduardo Pizarro, como la democracia restringida, que hace referencia a ese particular régimen político que se configuró en el Frente Nacional y que constitucionalmente excluyó a quienes no fueran liberales o conservadores de toda participación política. Es decir, constitucionalmente creamos en el plebiscito de 1957 ciudadanos de primera y segunda categoría y esto sin duda fue un elemento discursivo de justificación importante para estos nacientes grupos guerrilleros en los años sesenta. Por eso tienen razón las afirmaciones que dicen que, si bien el Frente Nacional pudo haber sido un antídoto eficaz contra la violencia bipartidista, se convirtió en un elemento de causalidad para la nueva violencia.

ii) lo que se ha denominado por algunos el surgimiento de una nueva izquierda a partir de los años sesenta para hacer referencia a organizaciones políticas de izquierda marxista, distintas al partido comunista tradicional. Particularmente hay que mencionar organizaciones como el Movimiento Obrero Estudiantil Campesino, (MOEC), que tenía una cierta influencia pro-china y pro-cubana, el FUAR o (Frente Unido de Acción Revolucionaria) que era el viejo gaitanismo radicalizado y las Juventudes del Movimiento Revolucionario Liberal (JMRL), con una fuerte influencia cubana. Estas organizaciones no sólo estimularon desde el punto de vista ideológico y político el recurso a la violencia como forma válida de acción política, sino que van a nutrir los cuadros de dirección de estas nacientes guerrillas, especialmente del ELN

y EPL; buena parte de las direcciones iniciales del ELN y el EPL surgen de esa vertiente radical del partido liberal que fueron las Juventudes del MRL.

iii) los remanentes de las guerrillas liberales. Si uno analiza en detalle el surgimiento de estas tres guerrillas clásicas encontramos que en todos los casos unos de los componentes fundamentales iniciales van a ser grupos de guerrilleros liberales, que, por decirlo en términos a la moda, hacen una reingeniería hacia transformarse en ‘guerrillas comunistas’. El propio Manuel Marulanda, líder histórico de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) fue inicialmente un guerrillero liberal; en el caso del ELN un núcleo de guerrilleros liberales, de la violencia liberal-conservadora, de la guerrilla de Rafael Rangel forman parte del grupo inicial; en el caso del EPL, un legendario guerrillero liberal del Alto Sinú, Julio Guerra, también fue uno de sus fundadores. Allí encontramos un elemento de continuidad entre el actual período de violencia y la que venía de concluir entre liberales y conservadores.

iv), la radicalización política de sectores juveniles, especialmente universitarios, que se da en los inicios de los años sesenta y que venía del auge ligado a las luchas contra la dictadura del general Rojas Pinilla, en las cuales los universitarios habían sido la vanguardia en estas luchas por el retorno a la democracia y dentro de ese escenario de radicalización, fácilmente estos discursos radicales de las luchas armadas van a tener una gran acogida.

v), el renacer del problema agrario, ese viejo problema no resuelto que de alguna manera había sido central en la explicación de la misma violencia liberal-conservadora y que en el contexto de los años sesenta vuelve a colocarse como un problema central entre otras razones, porque la propia política de respuesta estratégica a la revolución cubana, que va a ser la Alianza para el Progreso, va a considerar el problema agrario y dentro de él las reformas agrarias, como un elemento central de esa respuesta global.

vi) la radicalización de sectores sindicales, en su dirigencia, particularmente del sindicalismo petrolero, que progresivamente comienza a plantear para la época, no solo un discurso nacionalista y antiimperialista, sino también la necesidad de articular luchas sindicales con luchas revolucionarias y en esa medida parte de éstas dirigencias van a tener cercanía, o en algunos casos vinculaciones más orgánicas con estos proyectos guerrilleros nacies.

En los años setenta estas guerrillas clásicas van a vivir profundas crisis internas, crisis de crecimiento y consolidación, al tiempo que emerge una nueva generación de guerrilla, las cuales, particularmente el M-19, va a copar lo fundamental del espacio político nacional.

En los ochenta vamos a tener cuatro procesos a destacar: de una parte estas guerrillas clásicas superan sus dificultades internas y con ritmos diferentes inician sus procesos de crecimiento; en segundo lugar, emergen en la escena del conflicto armado los grupos de autodefensa o paramilitares que progresivamente vuelven el conflicto, un conflicto mucha más degradado; en tercer lugar, se inician los procesos de búsqueda de superación negociada del conflicto, creando nuevas polarizaciones asociadas a las presencia simultánea de escenarios de paz y de guerra, situación que se mantiene hasta la actualidad, y en cuarto lugar, el narcotráfico entra a convertirse en un factor que altera o incide en el conflicto armado, también en la sociedad en su conjunto, potenciando actores como los grupos paramilitares o de autodefensa, estableciendo relaciones regionalmente cambiante convirtiéndose en una fuente de financiación privilegiada para la guerra y explicando en buena medida la dimensión que ha tomado el conflicto hoy.

Porque el desarrollo de una guerra, señalan los especialistas, requiere resolver fundamentalmente tres problemas centrales, el problema humano de construcción de ejércitos en términos de mandos y tropas, el problema de material bélico para estos ejércitos y el problema financiero que permita resolver lo anterior y en el caso colombiano, todo indica que el primer problema lo han resuelto los distintos actores armados tanto en términos de su formación de cuadros y las tropas para los diferentes ejércitos las aporta el volumen de desempleados del mundo urbano y rural; el material bélico, el mercado negro internacional de armas, suministra todo tipo de arma que se necesite, siempre y cuando esté resuelto el tercer problema, es decir, que existan los recursos económicos para mantener a los hombres y para obtener el material bélico y ese hoy día en Colombia en buena medida lo están aportando las rentas ilícitas, asociadas en su mayoría al narcotráfico, lo cual ha hecho más complejo y difícil la negociación de nuestro conflicto.

Podemos decir entonces que el conflicto armado colombiano y sus protagonistas tienen entronques muy amplios en la realidad de nuestros problemas políticos, sociales y económicos, y esto entre otras cosas, reitero, es lo que hace a la violencia guerrillera como negociable por ser política, es decir, una violencia posible de transar a diferencia de otras violencias que en cualquier sociedad no existe otra alternativa distinta que someterlas a la ley; sin embargo, tenemos que decir que la existencia

de los conflictos sociales no puede ser una justificación para la persistencia de la guerra, porque solucionar el conflicto armado no es otra cosa que permitir que un período largo de la historia política colombiana sea resuelto de manera negociada, pero no para que se acaben los conflictos, sino para que los conflictos y el debate político e ideológico que siempre está asociado a ellos se pueda desarrollar de manera plena sin que implique esto el riesgo de la vida por parte, ni de los dirigentes ni de los partícipes en los distintos conflictos, es decir, construir un escenario con reglas de juego pactadas por todos y un Estado con una legitimidad sólida y que sea el garante para todos que esas reglas del juego se mantienen.

En el primer quinquenio de los 60s se va a suceder la operación militar contra las llamadas ‘repúblicas independientes’ –denominación dada a las zonas de autodefensa campesina de Marquetalia, Riochiquito y Guayabero-, que si bien implicaba la intención del gobierno de la época de mejorar el control del territorio, fue el elemento detonante para que esos grupos de autodefensa campesina, remanentes de la guerrilla liberal y comunista del decenio anterior se transformaran en lo que después van a ser las FARC.

En la segunda mitad de los 60s, hace su aparición pública otra de las guerrillas, el ELN, con la toma de la población santandereana de Simacota, y a esta guerrilla se va a vincular meses después el sacerdote Camilo Torres Restrepo –oriundo de la elite bogotana, capellán de la Universidad Nacional, sociólogo y fundador de la Facultad de Sociología de la misma Universidad junto con Orlando Fals Borda y quién después de ser reducido a su estado laical por el cardenal Concha Córdoba, va a fundar el movimiento político Frente Unido-. El caso del sacerdote Camilo Torres estremeció a la Colombia conservadurista de la época y de igual manera lo hizo la muerte en combate contra el Ejército nacional de dicho sacerdote. Camilo Torres Restrepo va a tener posteriormente un impacto muy grande en la comunidad católica colombiana e internacional de su época.

II. Las experiencias de negociación de los conflictos armados

En los casos de las guerras civiles, una vez concluido los enfrentamientos, casi siempre a través de fórmulas de negociación, que implicaban la expedición de nuevas constituciones políticas; igualmente se planteó el problema de la desmovilización de los miembros de los diferentes grupos. En algunos casos de las guerras civiles, los ejércitos se disolvían después de las derrotas con las cuales se terminaban las mismas, o parcialmente eran incorporados a las fuerzas militares vencedoras.

En el caso de las ‘insurrecciones bolcheviques’ va ser el mecanismo del tratamiento penal benigno el que permite que los detenidos por razón de la misma recobren su libertad una vez concluida la república conservadora.

En el largo período de la violencia liberal-conservadora de mediados del siglo XX, la salida a la misma pasa por un camino que incluyó, en el marco del interregno militar, la figura asimilable a una ‘amnistía’ inicialmente, luego la desmovilización de las fuerzas guerrilleras (que hay que señalarlo no se dio en su totalidad) y finalmente el acuerdo político que configuró el Frente Nacional y que se puede considerar el verdadero pacto de paz entre liberales y conservadores.

A mediados de los 70s, luego de la derrota político-militar que recibe el ELN en Anorí a manos de las Fuerzas Armadas, del interior del ELN surge una primera iniciativa de negociación política (influida en ese momento por la desmovilización de la guerrilla venezolana), esta iniciativa se materializa en el denominado ‘*Sector de Replanteamiento*’ que propone una salida política negociada con el gobierno de la época (Alfonso López Michelsen). Más allá de la inexistencia de desarrollos serios posteriores, pues se terminaron dando desmovilizaciones individuales, es importante reseñar esta iniciativa como antecedente histórico relevante.

A comienzos de los 70s, terminando el Frente Nacional y luego de la cuestionada derrota en las elecciones del 19 de abril de 1970 del General® Rojas Pinilla, va a surgir una nueva guerrilla que va a ser un gran protagonista de violencia: el M-19. Y el primer hecho de impacto social, fue el secuestro y posterior asesinato del presidente de la central sindical CTC, José Raquel Mercado, acusado supuestamente de ser cómplice de la CIA norteamericana y de actividades corruptas.

A fines del decenio de los 70s el M-19 se toma la Embajada de la República Dominicana el día de celebración de su fiesta nacional y toma como rehenes a cerca de quince embajadores, incluidos los de Estados Unidos, México, Israel, Austria, el Nuncio Apostólico. Este hecho va a ser la noticia nacional e internacional más relevante durante un poco más de dos meses y finalmente se logra, a través de una negociación en una camioneta situada frente a la Embajada, entre delegados del gobierno de Julio César Turbay y la guerrillera conocida como la ‘Chiqui’ –delegada del grupo de captores-, una salida negociada que permite la salida hacia Cuba –previa solicitud del gobierno colombiano a este país- del comando guerrillero y la liberación de los rehenes.

Durante el Gobierno Turbay Ayala, un gobierno de mano dura, que había centrado su prioridad en el tema del orden y se había caracterizado por el uso del Estatuto de Seguridad, se da el primer antecedente reciente de un ejercicio de negociación, en el cual la ‘camioneta’ situada frente a la embajada va a obrar como una especie de ‘zona de distensión’ para los negociadores y el ‘testigo internacional forzoso’ va a ser el embajador mexicano.

Esta negociación se resuelve a través de lo que podríamos considerar un ‘desplazamiento temporal’ de los objetivos de la negociación, por cuanto la liberación de los presos políticos se va a dar en buena medida por la vía jurídica posteriormente –por pena cumplida y con una veeduría internacional al Consejo Verbal de Guerra-, el comando guerrillero obtiene igualmente un ‘rescate económico’ proveniente de sectores privados y el Estatuto de Seguridad se va a derogar de facto con el levantamiento del Estado de Sitio a comienzos del año siguiente. El comando guerrillero va a salir hacia Cuba quien actúa en este caso como ‘país huésped’

Como resultado derivado de estas negociaciones, el Gobierno Turbay Ayala crea la primera Comisión de Paz, presidida por el expresidente Carlos Lleras Restrepo que tuvo un corto período de actividad.

Igualmente va a propiciar, como efecto no previsto, la ‘apertura democrática’ en el siguiente período gubernamental, el de Belisario Betancur.

A comienzos de los 80s el panorama de la violencia en el país se complejiza y agudiza con el surgimiento de los grupos paramilitares y el posicionamiento del narcotráfico como actor y sobre todo como mecanismo de financiación de los diversos actores de violencia. Estos grupos paramilitares van a ser luego protagonistas de hechos de violencia de gran barbarie y de gran impacto.

Los años 80s se inician con el aire fresco que significó inicialmente el gobierno del presidente Belisario Betancur y sus propuestas de apertura democrática. Por primera vez se empezó a soñar colectivamente con la posibilidad de la paz y en ese sentido hay que decir que el gobierno Betancur expidió la ley de amnistía más generosa con los alzados en armas de la historia colombiana. El gobierno Betancur inicia con una caracterización política del conflicto interno armado a partir de considerar que hay unas condiciones objetivas y subjetivas que lo explican. Por ello su política pretende, por lo menos en el discurso, responder a ambas dimensiones. Se inicia, igual que cuando Rojas Pinilla, con la amnistía y posteriormente

viene un período de diálogo, inicialmente con las FARC-EP y luego con el M-19, el EPL y el ADO (Autodefensa Obrera) y esto acompañado de una serie de propuestas de reformas políticas. Para las causas objetivas del conflicto armado se esboza el Plan Nacional de Rehabilitación (P. N. R.)

El resultado más importante de este primer esfuerzo sistemático es el acuerdo de tregua (inestable y con pocas precisiones) con las FARC-EP que se prolonga hasta el gobierno siguiente y la creación de la Unión Patriótica. Igualmente, la tregua y el ‘diálogo nacional’ con el M-19. En ambos casos con modelos de ‘agenda ampliada’ (una agenda que incluye temas sociales, políticos y económicos, además de los del desarme, desmovilización y reinserción, como eventuales campos de acuerdos entre las partes) y se planteó la idea de una paz ligada a reformas políticas y a una acción de política social. Sin embargo, después del intento fracasado de diálogos de paz con la mayoría de las guerrillas de ese momento —el ELN fue la única que se autoexcluyó—, el M-19 produce el hecho de violencia que más impactó a la sociedad colombiana con la toma demencial del Palacio de Justicia y el holocausto posterior que se derivó de la operación de recuperación por parte de la Fuerza Pública.

Evidentemente este fracaso se asocia, de una parte, a la equivocación del gobierno al pretender adelantar una política de negociación con la guerrilla dejando al margen de la misma a las Fuerzas Armadas, y de otra parte, a la secular debilidad del Estado incapaz de imponer una lógica única de acción a nivel nacional, por lo cual *“terminaron confluyendo, y neutralizándose, una lógica pública, implementada desde el Estado, y una privada, impulsada desde las regiones por los poderes locales. Mientras el gobierno hacía esfuerzos de paz con la guerrilla, los ganaderos pedían ayuda militar para desalojarla de sus tierras.”*⁷⁰ Y lo que terminó teniendo a futuro efectos desastrosos, apareció el recurso a estrategias para-institucionales como forma de enfrentar el conflicto interno armado.

Como mecanismo no institucional para los acercamientos con la guerrilla se recompone la Segunda Comisión de Paz, presidida ahora por Otto Morales inicialmente y luego por Jhon Agudelo Ríos.

La participación internacional durante el gobierno Betancur, si bien no fue relevante en relación con los procesos de conversaciones con las guerrillas, sí hubo un importante protagonismo internacional del gobierno con la creación, junto con México, Venezuela y Panamá, del

⁷⁰ BLAIR TRUJILLO, Elsa, “Las Fuerzas Armadas” Una mirada civil, CINEP, Santafé de Bogotá, 1993.

Grupo Contadora para la paz en Centroamérica, bajo el presupuesto que trabajar por apagar el incendio en la casa del vecino era una forma de prevenirlo en la casa propia. Adicionalmente, el Presidente Betancur se reunió en España con los jefes del M-19, actuando ese país como huésped y facilitador de estos contactos.

En el gobierno de Belisario Betancur comenzó a tratarse el tema del narcotráfico como un problema de la agenda internacional, íntimamente ligado al mecanismo que había sido aprobado durante el gobierno anterior, de la extradición, y no simplemente de delincuencia común.

III. La primera política de paz exitosa

El Presidente Virgilio Barco (1986-90) intentó cambiar la anterior situación con su política de “mano tendida y pulso firme”, es decir combinar ‘zanahoria y garrote’ frente a las organizaciones guerrilleras y “aunque no estuvieron exentas de conflicto las relaciones del ejecutivo con las instituciones militares se situaron lejos del traumatismo producido durante el gobierno de Betancur...La diversificación y el recrudecimiento de la violencia pusieron sobre el tapete el tema de la ineficiencia de las instituciones militares en el manejo del orden público.”

71

Inicialmente buscó la institucionalización del manejo del tema y creó la Consejería Presidencial de Paz, asumiendo de esta manera el Presidente la responsabilidad política del mismo.

Introdujo cambios en el PNR y lo convirtió en la principal herramienta de ‘contrainsurgencia política’ buscando restarle legitimidad a la guerrilla: se pasa de priorizar la relación gobierno – guerrilla, a darle énfasis prioritario a la relación entre el gobierno - comunidad. Igualmente se va a producir la ruptura de la tregua con las FARC que había heredado del gobierno anterior, después de una emboscada que adelanta esta guerrilla contra miembros del Batallón Cazadores.

El gobierno del Presidente Barco, después del secuestro del excandidato presidencial Álvaro Gómez Hurtado por el M-19 y su posterior liberación – con la intervención de una comisión de la sociedad civil-, formuló y llevó adelante la única política de paz negociada exitosa, hasta ese momento, con organizaciones guerrilleras –la denominada ‘Iniciativa para la Paz’-. Los procesos de paz exitosos de finales de los 80s conllevaron la desmovilización de los grupos guerrilleros M-19, el sector mayoritario del

⁷¹ LEAL BUITRAGO, Francisco, “El Oficio de la Guerra. La Seguridad Nacional en Colombia”, Tercer Mundo Editores-IEPRI, Santafé de Bogotá, 1994.

EPL, el PRT, el Quintín Lame y posteriormente con la misma política, ya en el siguiente gobierno de César Gaviria, la Corriente de Renovación Socialista. Estas negociaciones se van a dar con cese al fuego previo y unilateral por parte de los grupos guerrilleros y en zonas de seguridad previamente definidas con el gobierno nacional.

Estos procesos de paz fueron uno de los factores –junto con la terminación de la ‘guerra fría’, el agotamiento de la estrategia guerrillera armada, las expectativas de ‘negociación’ con sectores del narcotráfico, especialmente el llamado ‘cartel de Medellín’-, que llevaron al proceso constituyente de 1991 en el cual se elabora y expide la Constitución Política de ese año.

Durante este gobierno, se da el período de narcoterrorismo más intenso de ‘los extraditables’, con el uso indiscriminado de bombas contra centros comerciales, aviones civiles, oficinas públicas; secuestros de personalidades nacionales y los magnicidios que incluyeron desde altos oficiales de la Policía Nacional, Magistrados, el Procurador, candidatos presidenciales, pretendiendo justificar todo esto con la consigna de eliminación de la extradición a los Estados Unidos. No hay duda que es un período, la segunda mitad de los 80s, en el cual la sociedad colombiana vivió el miedo y el temor derivado del terrorismo indiscriminado. Igualmente se hace presente a partir de esa época y de manera creciente el fenómeno del sicariato juvenil como un mecanismo usado por los narcotraficantes para su ‘arreglo de cuentas’ y que posteriormente se va a generalizar, con todas las implicaciones que esto conlleva.

La participación internacional no fue importante –casi inexistente- en las negociaciones mismas, pero sí lo fue en las reuniones de México y Panamá, entre miembros de la sociedad colombiana y el M-19 a propósito del secuestro de Álvaro Gómez, que viabilizó el inicio de dichos procesos de paz y posteriormente como garantes de los acuerdos firmados, especialmente la Internacional Socialista.

El gobierno de César Gaviria (1990-94) busca dar un cambio en relación con las Fuerzas Armadas *“inicia su gobierno con políticas bastante más claras, y parece apuntar a un control civil del orden público por primera vez en el país, asumiendo la responsabilidad que le compete al Estado en el manejo de estos asuntos. Las medidas anunciadas por el presidente en su discurso de posesión tendían a enfrentar varios de los aspectos fundamentales en este sentido: el rescate del monopolio de la fuerza por parte del Estado, la responsabilidad de los agentes del Estado frente a las normas constitucionales y el respeto a los derechos humanos, el*

*desmantelamiento de los grupos paramilitares y el desarme de los grupos de autodefensa.”*⁷²

LA PROPUESTA QUE LA ADMINISTRACIÓN DE CESAR GAVIRIA PRESENTÓ AL PAÍS COMO ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA REUNÍA, POR LO MENOS EN EL DISCURSO, LOS ELEMENTOS CENTRALES PARA POSIBILITAR LA ACLIMATACIÓN DE LA PAZ Y DAR UNOS PRIMEROS PASOS HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: MONOPOLIO DE LAS ARMAS POR LAS FUERZAS ARMADAS, SOLUCIÓN POLÍTICA AL CONFLICTO ARMADO CON LA GUERRILLA, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, PRESENCIA ESTATAL EN LAS REGIONES, UNA JUSTICIA IMPARCIAL, PROFUNDIZAR LA DESCENTRALIZACIÓN. EN DICHA ESTRATEGIA EL GOBIERNO ⁷³ PARTE DE CONSIDERAR QUE EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA DESBORDA INTERPRETACIONES CONVENCIONALES. ESTE GOBIERNO CONTINUÓ Y CONCLUYÓ LOS PROCESOS DE CONVERSACIONES INICIADOS POR EL ANTERIOR E HIZO UN INTENTO -QUE TERMINÓ FRACASADO- DE ESTRUCTURAR UN PROCESO DE NEGOCIACIONES EN EL EXTERIOR -VENEZUELA Y MÉXICO-, CON LA DENOMINADA EN LA ÉPOCA, COORDINADORA GUERRILLERA SIMÓN BOLÍVAR -CGSB- (AGRUPABA A LAS FARC, ELN Y EPL).

Vale la pena destacar, sin embargo, algunas contradicciones que se dan en este gobierno en relación con el tema de la búsqueda de la paz: 1) el día de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente que va luego a expedir la Constitución de 1991, se produce el bombardeo por parte de las Fuerzas Armadas de ‘Casa Verde’ en el municipio de Uribe –una especie de zona de distensión de hecho en la cual se suponía estaba situado el Secretariado de las FARC y a donde viajaban los emisarios del gobierno y/o de la sociedad-; esto produce una contraofensiva militar –con sabotaje y actos de terrorismo incluidos- de la CGSB que va a llevar al Ministro del Interior de la época a plantear públicamente que el gobierno estaba dispuesto a conversar ‘sin condiciones’, lo cual significó en la práctica un cambio del modelo de negociar con cese al fuego unilateral previo por parte de las guerrillas y pasar a un modelo de negociación en medio de la confrontación armada que va a primar hasta el gobierno de Andrés Pastrana. Se van a adelantar conversaciones –previa una ‘toma

⁷² BLAIR TRUJILLO, Elsa, Ob. Cit., 1993

⁷³ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, "Estrategia Nacional contra la Violencia", Bogotá, Mayo de 1991.

simbólica' de la embajada de Venezuela por miembros de la CGSB-, en Cravo Norte inicialmente, luego en Caracas y posteriormente en Tlaxcala. Vamos a tener acá una negociación en el exterior y en medio de la confrontación militar.

2) Una vez fracasan las conversaciones de Tlaxcala se inicia lo que se conoció como la 'guerra integral', para significar con ello la pretensión de enfrentar a la guerrilla no solamente en la dimensión militar y teniendo como eje central la búsqueda de la bandolerización simbólica de la guerrilla, para restarle legitimidad, incluso el Ministro de Defensa de la época planteó que en un período de 18 meses estaría derrotada la guerrilla -la experiencia muestra que por el contrario fue uno de los períodos de mayor crecimiento de estas organizaciones-; hay un esfuerzo por quitarle el carácter político a la guerrilla, por deslegitimarla ante la sociedad y aislarla; el Presidente Gaviria se refería públicamente a los guerrilleros como 'perros rabiosos', 'dinosaurios' y expresiones similares.

Igualmente se produce en este gobierno la desmovilización de un sector de los grupos paramilitares -Puerto Boyacá y Córdoba-, siendo la primera experiencia en este sentido.

La participación internacional durante el cuatrienio Gaviria se intensifica, no sólo en la función de garantes de los acuerdos con las distintas guerrillas que concluyeron los procesos de conversaciones, sino acudiendo a la figura de 'países huéspedes' de conversaciones y de 'testigos internacionales' de las mismas, en los casos de Caracas y Tlaxcala entre el Gobierno y la Coordinadora Guerrillera.

IV. Los intentos parcialmente fallidos

El gobierno de Ernesto Samper (1994-98) estuvo atravesado por dos grandes dificultades: sus relaciones con las Fuerzas Armadas asociadas a la crisis institucional derivada del llamado 'proceso 8000' que lo debilitó políticamente y de otra la coexistencia, sin una clara definición, de dos concepciones al interior del propio gabinete ministerial de cómo concebir el tratamiento del conflicto interno armado, con una decisión de transitar el camino de la negociación política aun cuando sin muchas decisiones claras en esa dirección y con evidentes sabotajes por la institución militar, de una parte, y otra, más centrada en la estrategia coercitiva, propuesta por el primer Ministro de Defensa de este gobierno centrada en "*cuatro líneas de desarrollo: la de las cooperativas de seguridad, la de derechos humanos, la de estrategia militar contra la subversión y la de*

*modernización administrativa de las instituciones armadas.”*⁷⁴

Sin embargo, el carácter contradictorio de la relación entre civiles y militares que ha sido una constante en el largo plazo se vuelve a evidenciar en este cuatrienio. La crisis conocida como ‘ruido de sables’ a propósito de la oposición del comandante del Ejército del momento, al despeje del municipio de Uribe para iniciar diálogos con la guerrilla de las FARC, así como los rumores de tendencias al interior de las Fuerzas Armadas, una más institucionalistas y otra con mayor propensión a acudir a medidas de hecho, evidenciaron tensiones en buena medida acentuadas por la crisis institucional.

El inicio del gobierno de Ernesto Samper, estuvo acompañado con un esfuerzo de repolitizar el conflicto y reconocerle de nuevo el carácter político a los actores guerrilleros tratando de reconstruir la confianza altamente deteriorada; se inicia transformando la figura del Consejero Presidencial para la Paz en el Alto Comisionado para la Paz, como una forma de darle mayor estatus al tema de la paz negociada con la guerrilla, igualmente le da nuevamente reconocimiento a la guerrilla como actor político. Sin embargo la crisis política no permitió que se viabilizara una zona de distensión en Uribe para iniciar diálogos con las FARC (intentando conversar nuevamente en medio de la confrontación militar).

Para el caso del ELN, fueron muy importantes los contactos informales que se iniciaron por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, con los líderes guerrilleros detenido, Francisco Galán y posteriormente con Felipe Torres, a los cuales el ELN nombra como sus Voceros. Se produjeron acuerdos puntuales en el campo de la aplicación del DIH y en la aceptación mutua de la Comisión de Encuesta (mecanismo del Protocolo I de los Convenios de Ginebra).

Al final del Gobierno Samper, a través de gestiones adelantadas independientemente por la Comisión de Conciliación Nacional, la Oficina del Alto Comisionado y con el apoyo del Gobierno de España se firma en Madrid entre delegados del Gobierno y del ELN el ‘Pre-Acuerdo del Palacio de Viana’; dicho Pre-Acuerdo se ratifica posteriormente en una reunión en la cárcel de Itagüi entre los Voceros del ELN y delegados de la Oficina del Alto Comisionado y con la presencia de miembros de la

⁷⁴ DAVILA LADRON DE GUEVARA, Andrés, “ El Juego del Poder: historia, armas y votos “, Ediciones Uniandes-CEREC, Santafé de Bogotá, Agosto 1998.

Comisión de Conciliación. El Pre-Acuerdo del Palacio de Viana fue ‘filtrado’ a la opinión pública por parte del diario español ABC y fue considerado por sectores cercanos a la campaña Pastrana como un mecanismo del gobierno Samper para favorecer la campaña de Horacio Serpa; a raíz de este suceso el ELN dio por cancelada esta iniciativa.

Posteriormente, con los buenos oficios del Consejo Nacional de Paz ⁷⁵ e intermediarios alemanes (los esposos Mauss), se logra concretar la Reunión de ‘Puerta del Cielo’ en Maguncia (Alemania), entre el ELN, miembros de la sociedad civil colombiana y del Consejo Nacional de Paz en la cual se ratifica la importancia de la Convención Nacional como procedimiento de participación social en la perspectiva de un proceso de conversaciones que lleve a la superación de la confrontación armada.

Igualmente en este gobierno hubo un intento de hacer un proceso de conversaciones con el Movimiento Jaime Bateman Cayón (MJBC), una pequeña disidencia del M-19, incluida la creación por dos meses de una zona de despeje en el municipio de Miranda (Cauca).

Con los grupos paramilitares se realizaron reuniones privadas por parte del Ministro del Interior y de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz; igualmente se realizó la reunión del ‘nudo del paramillo’ entre una delegación del Consejo Nacional de Paz y la comandancia de los grupos paramilitares.

La participación internacional: en el gobierno de Ernesto Samper fue muy importante, se facilitó la operación del CICR en Colombia y se invitó a la ‘Comisión de Encuesta’ para jugar un papel en los acercamientos con el ELN. Posteriormente, el gobierno español facilitó y fue sede de la firma del ‘Pre-Acuerdo del Palacio de Viana’ entre el gobierno y el ELN. Igualmente, el gobierno alemán –actuando como ‘país huesped’- y la iglesia católica alemana, jugaron un papel importante en la realización del ‘Encuentro de Maguncia’ entre el ELN y la sociedad civil colombiana y por último hay que reseñar que hubo una importante participación de miembros de la comunidad internacional como Testigos en la liberación

⁷⁵ El Consejo Nacional de Paz, fue un mecanismo para pensar una *política de paz permanente* o una *política de paz de Estado*. En 1998, se aprobó la Ley que lo creó; la idea era que en este organismo legal estuviera en miniatura representada la diversidad de la sociedad colombiana y fuera un espacio para la concertación de las directrices de la política de paz entre Estado y Sociedad Civil. Desafortunadamente los siguientes gobiernos, por razones diversas, no volvieron a convocar a este organismo de concertación y ha quedado para la historia una iniciativa, cuyo gran promotor y animador fue Gilberto Echeverri Mejía.

unilateral en Cartagena del Chairá de militares y policías secuestrados por las FARC.

DESDE EL PUNTO DE VISTA TÁCTICO MILITAR, EN LOS 90S, LA GUERRILLA TUVO ALGUNOS ÉXITOS EN LA CONCENTRACIÓN DE UN MAYOR NÚMERO DE FUERZAS MILITARES SOBRE OBJETIVOS ESPECÍFICOS. ESTO CREÓ LA SENSACIÓN DE TRIUNFALISMO MILITAR Y REFORZÓ UNA CIERTA ARROGANCIA POLÍTICA. PERO ELLO NO SIGNIFICA QUE SE ESTUVIERA PASANDO, EN LA DINÁMICA DE LA CONFRONTACIÓN MILITAR, A UNA GUERRA DE POSICIONES O A UNA CAPACIDAD DE LA GUERRILLA PARA DEFENDER TERRITORIOS, NI SIQUIERA POR UN TIEMPO LIMITADO.

Se presentó, entonces, un crecimiento simultáneo de las organizaciones guerrilleras y de los grupos paramilitares, lo que daba indicios preocupantes acerca de la generalización del conflicto, por lo menos en el mundo rural. La táctica de las fuerzas enfrentadas se orientaba cada vez más hacia la consolidación de territorios propios y a la disputa de los que estaban en poder del adversario. Pero en ambas situaciones acudiendo determinadamente al control poblacional y territorial de las mismas.

Sin embargo es paradójico constatar como ese crecimiento militar de las guerrillas (también de los grupos paramilitares), va acompañado de una pérdida de su capacidad de influencia política en el conjunto de la sociedad colombiana e igualmente, cómo la presencia de los dos actores armados y el uso recurrente a similares prácticas de violencia en el tiempo, tiende a desdibujarlos y a hacerlos perder su diferencia frente al conjunto de la sociedad, lo cual a su vez retroalimenta lo anterior, al ser percibidos como factores de violencia.

Frente a este panorama, la Fuerza Pública parecía estar en una acción táctica-defensiva, más ocupada en cuidar instalaciones fijas, incluyendo las propias, sin una clara estrategia de ataque sobre las fuerzas irregulares, lo cual acentuó la sensación, equivocada a nuestro juicio pero bastante generalizada, de pasividad de la Fuerza Pública y aún de derrota frente a las fuerzas irregulares. Esto generó una doble actitud, en ambos casos preocupante por lo que implica para la vida institucional: buscar un acomodamiento con las fuerzas de la guerrilla percibidas en consolidación, o bien, un apoyo irrestricto, abierto en algunos casos y soterrado en la mayoría, a las paramilitares, como los únicos con capacidad de causarle derrotas a la guerrilla.

En la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) se va dar una clara decisión política de iniciar un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC, tomando el riesgo político de establecer una zona de distensión para este propósito –dentro del modelo de negociar en medio de la confrontación militar–, pero simultáneamente un importante proceso de modernización de las Fuerzas Armadas. Se trató de una reforma ubicada en dos direcciones, aparentemente contrapuestas: fortalecer la capacidad disuasiva del Estado para un eficaz proceso de negociación y al mismo tiempo estar preparadas para enfrentar un escalamiento posible de la confrontación militar con la insurgencia.

En relación con el ELN, después del Encuentro de Maguncia, el Comité Operativo Preparatorio de la Convención Nacional (conformado en esa reunión con un grupo de sus asistentes), más la presencia de los Voceros detenidos del ELN, precisó los aspectos metodológicos y temáticos de la Convención Nacional, acordando luego en la reunión de Río Verde –ya en el gobierno de Andrés Pastrana–, con la presencia de un miembro del Comando Central, la siguiente agenda para el proceso de Convención Nacional: a) Derecho Internacional Humanitario, Derechos Humanos, Impunidad, Justicia, Insurgencia y Conflicto; b) Recursos Naturales y Política Energética; c) Democracia, Estado, Fuerzas Armadas y Corrupción; d) Economía y Problemas Sociales; e) Cultura e Identidad; Nación-Región; Ordenamiento Territorial; Problema Agrario y Narcotráfico.

El proceso de Convención Nacional se introdujo en un ‘callejón sin salida’ cuando en las conversaciones de Caracas entre Gobierno y ELN, a comienzos de 1999, no se pusieron de acuerdo acerca del sitio y las garantías para adelantarla –desmilitarizar una zona de cuatro municipios en el Sur de Bolívar–. Posterior a este impasse el ELN inició una serie de secuestros masivos que apuntaban a mostrar una capacidad operativa desde el punto de vista militar y a negar en la práctica las versiones acerca de su eventual derrota o debilitamiento militar.

En medio de este clima político, el ELN además de criticar el manejo del gobierno frente a la paz, la injerencia norteamericana frente al conflicto armado colombiano y tratar de justificar sus campañas de ‘tributos de guerra’ con un deslinde categórico con el narcotráfico, plantea un *Acuerdo Nacional* - Documento entregado a propósito de la liberación del primer grupo de pasajeros secuestrados en el avión de Avianca, Mayo de 1999-.

La prioridad de las negociaciones de este gobierno estuvo situada con las FARC; en estas se logró algunos avances en lo relativo a la definición de

una agenda común -dentro de un modelo de agenda máxima-, la creación de la Comisión Temática y la realización de las audiencias públicas, realizar un acuerdo de intercambio humanitario, adelantar una serie de reuniones de personalidades con la cúpula de las FARC. Al final de la experiencia se nombró una ‘Comisión de Notables’ que elaboró una buena ‘hoja de ruta’ para el proceso, pero ya para ese momento no había mayor apoyo político ni de opinión pública para mantenerlo y lo que se produjo fue su ruptura.

Con el ELN siempre se va a llegar a intentos frustrados para formalizar un proceso de conversaciones, esto lo evidencia el Acuerdo de La Habana, la posibilidad frustrada de establecer una ‘zona de encuentro’ y finalmente la ruptura de los contactos, una vez se produjo algo similar en el proceso con las FARC.

La participación internacional en la administración de Andrés Pastrana tuvo un jalón importante, primero en la internacionalización de la búsqueda de la paz con la ‘diplomacia para la paz’, luego en la creación de la figura de los ‘grupos de países amigos’ de los procesos con las FARC y el ELN. Se dio también la gira europea de los negociadores del Gobierno y las FARC y se realizaron con el ELN múltiples reuniones en Venezuela, Suiza y Cuba. Igualmente, el Secretario de la ONU designó un asesor especial para ayudar a la búsqueda de la paz en Colombia.

Con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) el centro de la acción del gobierno va a estar focalizado en la política de seguridad democrática que ha tenido como eje central la confrontación con las guerrillas, especialmente las FARC, sin embargo en su formulación inicial se logra mimetizar esto y plantearse como una política pública de seguridad que rompe con los esquemas tradicionales: *“La Seguridad Democrática se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política. Este gobierno no hace suyas las concepciones de otras épocas como la “Seguridad Nacional” en América Latina, que partía de considerar a un grupo ideológico o partido político como “enemigo interno”*⁷⁶

El propósito y razón de ser de la Seguridad Democrática es *“la protección de todos y cada uno de los habitantes de Colombia”*⁷⁷ en el marco de la democracia y el Estado de derecho, así, la seguridad es

⁷⁶ Carta del Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez en *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa, 2003.

⁷⁷ Ibid. p. 13.

entendida como *“la protección del Estado y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad.”*

El documento de la Política define como **pilares** de la Seguridad Democrática: a) La protección de los derechos de todos los ciudadanos, b) La protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas, c) La solidaridad y cooperación de toda la comunidad.

Pero el hecho transversal es el conflicto armado interno que padece nuestro país, el cual es considerado como el principal problema. El término terrorismo es empleado en dos sentidos: para señalar el método de acción de los grupos al margen de la ley y, para indicar que estas agrupaciones, especialmente las guerrillas, obedecen a una lógica de acción terrorista, lo que las desliga de los fundamentos políticos y sociales que tiene la confrontación armada en Colombia.

Inicialmente se plantea como consigna “urgencia para el cese de hostilidades y paciencia para la desmovilización”, dentro de un modelo de agenda mínima para la negociación. Sin embargo la prioridad fue la negociación con autodefensas o paramilitares con mediación de la iglesia y se va a producir la desmovilización de una buena parte de estas estructuras armadas, aunque eso no haya significado el fin del paramilitarismo, pero sí ha contribuido a una disminución sustancial de los indicadores de violencia y al inicio de un proceso muy cuestionado, pero en marcha y materializado en la Ley de Justicia y Paz, de conocimiento de la verdad, de aplicación de mecanismo de justicia, reparación de víctimas y reconciliación.

Con las FARC, a pesar de algunas ofertas de facilitación no se concretó ningún tipo de acercamiento ni para un acuerdo humanitario y mucho menos para un eventual proceso de conversaciones hacia la paz. Con el ELN se dieron una serie de conversaciones en La Habana y posteriormente en Caracas, pero todos los acercamientos quedaron congelados a raíz de la crisis andina. El ELN entró en una especie de ‘pausa’ en el proceso de conversaciones con el gobierno después de la crisis con el gobierno de Venezuela de fines de 2007 y aparentemente buscando fortalecer acercamientos con las FARC.

PODEMOS DECIR QUE EL CONFLICTO INTERNO ARMADO COLOMBIANO SURGE DENTRO DEL CONTEXTO DE LA ‘GUERRA FRÍA’ PERO CON UN CONJUNTO DE CAUSALIDADES Y PECULIARIDADES DE ORDEN INTERNO QUE NO PERMITEN

AFIRMAR QUE SEA SIMPLEMENTE UNO MÁS DE LOS CONFLICTOS EXPRESIVOS DE LA CONFRONTACIÓN ESTE-OESTE DE ESE MOMENTO.

ES VERDAD QUE LA NATURALEZA DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO HA VENIDO CAMBIANDO DE MANERA ACELERADA, DESDE UNA CONSIDERADA COMO CLÁSICA GUERRA DE RESISTENCIA CAMPEESINA CON RASGOS DE LAS LLAMADAS DE LIBERACIÓN NACIONAL, A UNA ‘GUERRA DE LA COCA’, QUE PROBABLEMENTE TENGA ELEMENTOS COMUNES CON OTRAS ‘GUERRAS DE CULTIVOS’ PRESENTES EN LA HISTORIA COLOMBIANA Y DE OTRAS SOCIEDADES, PERO CON ELEMENTOS NOVEDOSOS QUE EXPRESAN LOS REZAGOS DE UN PROBLEMA AGRARIO NO RESUELTO, CON TODO LO QUE ESTO SIGNIFICA Y LAS COMPLEJIDADES DE UNA ACTIVIDAD ECONÓMICA ILEGAL GLOBALIZADA, DENTRO DE UN ORDEN –¿O DESORDEN?- GLOBAL EN EL CUAL LA DEBILIDAD DE MUCHOS ESTADOS PARECE IMPEDIRLES JUGAR EL ROL DE PIVOTES DEL MISMO.

El nuestro es un conflicto asimétrico de larga duración entre un Estado que cuenta con legalidad y legitimidad, al cual se le enfrentan unos grupos alzados en armas, que si bien reclaman una intencionalidad política en su actuar, cuentan con niveles de degradación en sus prácticas y precarios niveles de legitimidad, y grupos paramilitares que se autoproclaman como defensores de un orden que el Estado ha sido incapaz de mantener en el conjunto del territorio.

La dinámica del conflicto armado ha cambiado sustancialmente a favor del Estado y sus Fuerzas Armadas, que han mostrado mayor eficacia en golpear a las organizaciones armadas ilegales. No hay duda que la reforma militar de los gobiernos Pastrana-Urbe han potenciado a las Fuerzas Armadas y de Policía que conllevó la utilización cada vez mayor y mejor de elementos de inteligencia –técnica y humana-, movilidad y capacidad de combate de las tropas, el uso cada vez más eficaz de la aviación y un apoyo de la sociedad en aumento y esto evidentemente ha cambiado la dinámica de la confrontación armada a tal punto que se volvió impensable una hipótesis de triunfo de las fuerzas alzadas en armas contra el Estado.

Las guerrillas han tratado de acomodarse a la actual dinámica del conflicto con nuevas formas de operación militar –eludir el combate, actuar en pequeños grupos, acudir a los francotiradores para producir bajas, igualmente al sabotaje y de manera creciente a los campos minados, lo cual igualmente plantea la necesidad de revisar los indicadores de la intensidad del conflicto-, pero que en todo caso lo único

que garantizan es una estrategia de resistencia, pero ninguna posibilidad de triunfo militar, ni en el corto ni en el mediano plazo. Es claro que hoy día no es fácil para ellos hacer operaciones militares de gran envergadura, en la medida en que la nueva estrategia de las Fuerzas Armadas ha mostrado ser eficaz para responder a estos intentos. Esto no significa que las fuerzas guerrilleras estén cerca de su derrota estratégica, parecen mantener un cierto nivel de operatividad, acusando por supuesto, los golpes que ha venido dándole el Estado.

V. *Los anteriores intentos de negociación: Lecciones aprendidas para un proceso de paz*

Colombia, por las peculiaridades de su conflicto armado, como lo mencionamos, desarrolló un esquema de solución del conflicto armado que algunos han denominado ‘a destajo’ o de negociaciones parciales; efectivamente el Estado colombiano en los últimos decenios firmó acuerdos con las organizaciones guerrilleras Movimiento 19 de Abril (M-19), Ejército Popular de Liberación (EPL), Movimiento Armado Quintín Lame, Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), la Corriente de Renovación Socialista, en los años noventa se desmovilizaron los primeros Grupos de Autodefensa o Paramilitares –los de Puerto Boyacá y el liderado por Fidel Castaño en Córdoba y Urabá-, en el inicio del nuevo siglo las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), además de una serie de Milicias, especialmente en la ciudad de Medellín.

Todos esos esfuerzos de negociaciones de paz del pasado dejaron experiencias que no se pueden olvidar: 1) unas conversaciones es un escenario político del cual se pueden derivar muchos beneficios en esa dimensión, lo que explica la propensión de las guerrillas a estar dispuestas a conversar, pero no necesariamente ir a una negociación para terminar la confrontación; 2) una negociación viable es con una guerrilla que haya tomado la decisión de ir a la negociación para terminar la guerra y no sólo para tratar de ganar protagonismo; por lo tanto deben ser negociaciones con guerrillas que acepten un cese previo de hostilidades y que las mismas se adelanten de manera discreta y acotada; 3) en la realidad política del mundo contemporáneo no se puede desconocer la existencia de una legislación internacional sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario, -son improbables las amnistías o indultos generales y se buscaría encontrar fórmulas novedosas para un manejo benigno del tema penal- y reconociendo el tema de reparación a las víctimas, que implica verdad sobre lo sucedido.

Las lecciones aprendidas más relevantes, son:

- 1) Han tenido resultados exitosos los gobiernos que han contado con mayor legitimidad y apoyo político, que les ha permitido coordinar la participación de los militares dentro de los mismos, pero bajo la conducción de los gobernantes civiles democráticamente electos. Esto se podría asociar a la idea de ‘Estado fuerte’, aunque algunos asocian esto exclusivamente a la fortaleza militar de las Fuerzas Armadas. Gobiernos con debilidad política han podido hacer acuerdos transitorios con las organizaciones guerrilleras, pero que finalmente no han concluido en pactos definitivos.
- 2) La búsqueda de la paz –que es también la obtención de seguridad–, no se debe convertir, en una bandera de disputas de partidos o de grupos, sobre ese propósito nacional, así como el de la seguridad, debería haber unidad nacional;
- 3) Los procesos que han sido exitosos, con negociación al interior del país, han estado acompañados de cese de hostilidades unilaterales de los grupos irregulares; de otra manera es difícil lograr que la sociedad apoye estos esfuerzos, de por sí complejos; pero lo deseable es conversar y construir los acuerdos en el exterior, en un país amigo;
- 4) Las conversaciones deben adelantarse de manera discreta y alejadas de la tentación de los protagonismos mediáticos –en ese sentido las conversaciones en el exterior son una buena opción–;
- 5) La Fuerza Pública, a través de sus comandantes, deben estar informados del desarrollo de las conversaciones y su voz y opinión son un factor importante para los negociadores del gobierno –la paz se hace con el acompañamiento de la Fuerza Pública–;
- 6) La consideración de las víctimas de todos los lados del conflicto, su reparación y conocimiento de la verdad debe ser prioritaria en los procesos de cierre del conflicto interno armado en los tiempos actuales;
- 7) La participación de la comunidad internacional es inevitable, pero además conveniente, en un mundo globalizado como el actual; obviamente es el gobierno y la guerrilla quienes definen qué tipo de participación y por parte de qué actores; estamos en un mundo más globalizado donde el margen de acción del Estado-Nación se restringe frente a las posibilidades de maniobra autónoma, sobre todo en temas como el nivel de impunidad que se esté dispuesto a aceptar a cambio de la paz –el papel de instancias como la Corte Penal Internacional lo muestran claramente–;
- 8) Los acuerdos finales deben tener mecanismos de refrendación democrática por la sociedad –Congreso, Plebiscito, Referendo,

- Asamblea Constituyente-, para que los mismos tengan la necesaria legitimidad.
- 9) La sociedad colombiana ha aprendido en estos dos decenios previos de esfuerzos por la paz; cada vez se consolida un sector de la misma, amigo de la paz, aunque menos ingenuo y con mayor realismo acerca de las dificultades de ésta. Igualmente se ha mostrado que grupos facilitadores nacionales pueden ser de gran utilidad en la fase de acercamientos entre las partes y para contribuir a crear confianza.
 - 10) Los procesos de han movido, desde el punto de vista de qué se negocia, entre acordar con la guerrilla una ‘agenda máxima’ (Belisario Betancur y Andrés Pastrana) y una ‘agenda mínima’ (Virgilio Barco). Todo indica que no se puede confundir la ‘agenda del desarrollo de la sociedad’, que es una de largo plazo para un país en vías de desarrollo y la ‘agenda de la negociación’, que debe incluir los temas absolutamente indisociables de la terminación del conflicto armado. Tampoco es realista esperar que en una ‘negociación’ no se termine negociando nada.
 - 11) La existencia o la construcción de una ‘coyuntura reformista’ es un elemento positivo para el éxito de un proceso de negociación con la guerrilla, por cuanto esto le brinda la posibilidad política de incidir en reformas que se puedan asociar a la superación negociada de la confrontación militar.

VI. *La segunda política de paz ‘exitosa’. La Política Pública de Paz del Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018)*

En un mundo globalizado como el actual, el apoyo de los principales actores de la comunidad internacional a iniciativas tan importantes como la de buscar terminar el conflicto armado interno a través de conversaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP es de vital importancia; es necesario que un proceso de este tipo cuente con legitimidad, tanto en lo interno como en lo externo.

Estamos, para este momento, con una particular circunstancia en lo internacional que va a favorecer el desarrollo de los esfuerzos de terminación del conflicto armado. De una parte, en los Estados Unidos, potencia global, aunque ya no hegemónica, pero de gran relevancia y especialmente en América Latina, hay un gobierno encabezado por un demócrata, el Presidente Barack Obama, que va estar favorablemente dispuesto a acompañar los esfuerzos que se hagan para la terminación del conflicto armado colombiano, lo cual genera un ambiente favorable. En América Latina, vamos a contar con una serie de gobiernos ‘progresistas’

o denominados por algunos, como de izquierda, que tienen la característica todos -con la excepción de Cuba- de haber llegado al poder no por revoluciones armadas ni por golpes militares, sino por la vía democrática electoral. Adicionalmente, muchos de ellos, considerados por las guerrillas colombianas como referentes o ‘amigos’, el mensaje que permanentemente le envían a las organizaciones insurgentes de nuestro país es que los tiempos de la lucha armada ya pasaron y que lo que se encuentra al orden del día es la lucha dentro de la democracia.

Lo anterior se va a convertir no sólo en un mensaje a favor de avanzar en una salida concertada de la confrontación armada, sino también un espacio de ‘acompañamiento y apoyo’, simbólico y real, que va a incidir positivamente en las conversaciones que se van a adelantar en ese momento.

Se produjo una especie de ‘alineación de los astros’ a favor de las conversaciones que se dieron en ese momento. Tres Presidentes, con distintas orientaciones políticas, Barack Obama de Estados Unidos, Raúl Castro de Cuba y Hugo Chávez de Venezuela, por diferentes razones, coinciden en apoyar el proceso de conversaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP.

A nivel internacional, este proceso de conversaciones va a contar con el apoyo de prácticamente toda la comunidad internacional –países y organismos internacionales así lo expresaron en distintos momentos-.

En términos prácticos este proceso tuvo la colaboración expresa de cuatro países, Cuba y Noruega –como países garantes-, Venezuela y Chile –en su calidad de países acompañantes-, pero adicionalmente la ONU –quien junto con el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional organizaron, a solicitud de la Mesa de Conversaciones, los Foros de Participación ciudadana-, va a jugar un rol crecientemente fundamental, siendo en la fase final y de implementación y verificación, el actor internacional de mayor relevancia.

Igualmente, múltiples personalidades de la comunidad internacional se van a pronunciar a favor de este esfuerzo colombiano.

Una ‘nueva política pública de paz’. La fase exploratoria de La Habana

Algunos funcionarios del anterior gobierno posicionaron la idea de que se estaba ‘en el fin del fin’ del conflicto armado, lo cual era sólo parcialmente cierto, pero lo real es que más allá de los golpes que el Estado les había dado a las guerrillas, la solución por la vía militar estaba lejos de alcanzarse; un cierre definitivo será una mezcla de elementos de

estrategia militar y de estrategia política –es decir ventanas de negociación-, de otra manera estaremos en los altibajos de la guerra por largo rato.

Podemos señalar que, en esta ocasión, el proceso de estructurar la política de terminación del conflicto armado y de construcción de paz, va a ser un esfuerzo conjunto entre el Gobierno y el actor insurgente, en lo que se va a conocer como la fase previa o exploratoria, a partir de una serie de criterios o como las denominó el Presidente Santos unas ‘líneas rojas’ que no era posible traspasar, pero dejando una amplia flexibilidad en su diseño. Dice así el Presidente Santos: *“¿Y cuáles eran esas líneas rojas? No íbamos a discutir el modelo político económico del país. Es decir, el Estado de Derecho, los principios democráticos y la economía de mercado no estarían sobre la mesa. Tampoco serían objeto de negociación ningún aspecto que tocara al presente y el futuro de las Fuerzas Armadas y de sus integrantes, ni las relaciones internacionales... Un proceso de paz no puede pretender el cambio de los paradigmas políticos, económicos o de seguridad de un país, porque eso no sería un proceso de paz sino una revolución por decreto.”*⁷⁸

Por ello señalamos que el documento que se acordó en La Habana, después de seis meses de trabajo totalmente reservado entre los delegados del Gobierno y de las FARC-EP, va a configurar las directrices de la Política Pública de paz que orientó este proceso.

Pero adicionalmente tenemos que señalar que hay varios factores que contribuyeron a crear un clima propicio para este ejercicio y uno de los más importantes es la decisión por parte de las FARC-EP de terminar con el secuestro o como lo denominaban ellos ‘las retenciones económicas’; Carlos Lozano Guillen lo relata así: *“...días después del asesinato de Alfonso Cano en las montañas del Cauca, Timoleón Jiménez, nuevo comandante de las FARC-EP, me reveló que el Secretariado, en consulta con el Estado Mayor Central de las FARC-EP, había decidido como un gesto de voluntad de paz suspender las “retenciones económicas”. “Es el mejor homenaje a Alfonso Cano quién abrió ese debate, como también persistiremos en los acercamientos con el gobierno de Santos”.*”⁷⁹

El Acuerdo que actúa como ‘Hoja de Ruta’

⁷⁸ SANTOS, Juan Manuel, “La Batalla por la Paz”, Editorial Planeta Bogotá, marzo 2019 (pags.320 y 329)

⁷⁹ LOZANO GUILLEN, Carlos A., “Las FARC sí quieren la paz” Intimidades y realidades de un largo proceso, Ocean Sur, Bogotá, 2015. (pag. 21)

La formulación de la política pública de paz en esta ocasión tuvo la característica de ser producto de un acuerdo entre el Gobierno Nacional, a través de sus delegados y las FARC-EP a través de los suyos.

PERO LLEGAR A ESTA FORMULACIÓN VA A REQUERIR DE LO QUE PODEMOS DENOMINAR UNA FASE DE PRE-CONVERSACIONES O PRE-ACERCAMIENTOS Y ALLÍ VA A SER MUY IMPORTANTE EL ROL DE UN FACILITADOR, HENRY ACOSTA PATIÑO. ES IMPORTANTE DESTACAR QUE, DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO Y SEGÚN SU VERSIÓN, “HUBO AL MENOS CINCO REGLAS DE JUEGO FIJADAS EN EL ACUERDO GENERAL QUE RESULTARON DECISIVAS YA QUE INDUJERON A LA COOPERACIÓN Y PERMITIERON AVANZAR EN EL OBJETIVO DE PONER FIN AL CONFLICTO. PRIMERO, LA NEGOCIACIÓN DIRECTA. AMBAS PARTES ESTUVIERON DE ACUERDO DESDE EL INICIO EN CONVERSAR DIRECTAMENTE, SIN TERCEROS QUE DESEMPEÑARAN EL PAPEL DE MEDIADORES... SEGUNDO, REALIZAR LAS NEGOCIACIONES FUERA DE COLOMBIA Y SIN “DESPEJES” TERCERO, LA CONFIDENCIALIDAD. PARA EL GOBIERNO ERA FUNDAMENTAL MANTENER LA CONFIDENCIALIDAD ABSOLUTA DURANTE LA FASE EXPLORATORIA, HASTA QUE PUDIERA COMPROBAR LA VOLUNTAD POLÍTICA DE LAS FARC Y ANUNCIAR PÚBLICAMENTE, ENTONCES SÍ, UNAS CONVERSACIONES... CUARTO, UNA AGENDA ACOTADA. TENER UN TEMARIO CONCRETO DE DISCUSIÓN PERMITIRÍA LIMITAR LOS TIEMPOS E IMPRIMIRLE UN RITMO REALISTA A LA NEGOCIACIÓN...POR ÚLTIMO, EL PRINCIPIO DE QUE NADA ESTÁ ACORDADO HASTA QUE TODO ESTÉ ACORDADO. ESTA REGLA QUE TIENE SU ORIGEN EN EL PROCESO DE PAZ DE IRLANDA DEL NORTE, PERMITIÓ A LA MESA IR LLEGANDO SECUENCIALMENTE A UNA SERIE DE ACUERDOS PARCIALES EN LOS TEMAS MENOS POLÉMICOS PARA CONSTRUIR CONFIANZA, SIN QUE ESO REDUJERA EL SENTIDO DE URGENCIA DE LLEGAR A ACUERDOS EN LOS MÁS COMPLEJOS...”⁸⁰

PERO OTRO ASPECTO IMPORTANTE QUE SE LOGRÓ PRECISAR ENTRE LAS DOS DELEGACIONES FUE LA NECESIDAD DE DIFERENCIAR DOS MOMENTOS, UNO, LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO Y DOS, LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ. EL PRIMERO ERA UNA TAREA FUNDAMENTALMENTE DE LOS ACTORES ENFRENTADOS, ESTADO E INSURGENCIA, EL SEGUNDO, UNA RESPONSABILIDAD DE TODOS LOS

⁸⁰ BERMUDEZ LIEVANO, Andrés, “Los debates de La Habana: una mirada desde adentro”, Fondo de Capital Humano para la Transición Colombiana, Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT), Barcelona, 2018. (pags. 33 a 37)

COLOMBIANOS.

La fase pública de la negociación

Se acordó una dinámica para el funcionamiento de la Mesa de Conversaciones, realizar sesiones de once días seguidos –tres días de trabajo, un día de receso, tres días de trabajo, un día de receso, tres días de trabajo-, con tres días mínimos de descanso y un período de receso de mínimo tres días.⁸¹ Y se inició con el primer punto de la Agenda, Política de desarrollo agrario integral, luego siguió el punto de Participación Política, a continuación el punto de Solución al problema de las drogas ilícitas, luego el punto de Víctimas –el que conllevó más tiempo por cuanto allí se definió todo el sistema de justicia y lo que posteriormente va a ser denominado Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición-, seguidamente el punto de Fin del Conflicto y finalmente el punto de Implementación, verificación y refrendación.

Igualmente se definieron tres mecanismos para participación de la sociedad: 1) presentación de propuestas, de manera individual o colectiva, sobre los puntos de la agenda, a través de la página web de la Mesa de Conversaciones; 2) los Foros de participación de la Sociedad y 3) invitación a expertos, por cada una de las dos Delegaciones a que ilustren a la Mesa.

Esto se condensa en lo acordado en el *“Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”* en la parte relacionada con reglas de funcionamiento se dice: *“Para garantizar la más amplia participación posible, se establecerá un mecanismo de recepción de propuestas sobre los puntos de la agenda de ciudadanos y organizaciones, por medios físicos o electrónicos. De común acuerdo y en un tiempo determinado, la Mesa podrá hacer consultas directas y recibir propuestas sobre dichos puntos, o delegar en un tercero la organización de espacios de participación.”*

Efectivamente ese ‘tercero’ fue la Oficina de Naciones Unidas en Colombia y el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de

⁸¹ Se realizó un detallado ejercicio de recopilación de los documentos y archivo fotográfico del proceso por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y que se recoge en, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ (OACP), “Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP” (once tomos que compilan todos los documentos de la negociación), Bogotá, OACP-Presidencia de la República, 2018, Tomo II, (pag. 89)

la Universidad Nacional, quienes fueron encargados de la organización de esos Foros de Participación.⁸²

Posteriormente, con el acompañamiento de la Conferencia Episcopal Colombiana, el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional, junto con la Oficina de Naciones en Colombia, escogieron las sesenta víctimas que fueron, en cinco delegaciones de doce víctimas cada una, a reunirse con la Mesa de Conversaciones. La reunión de las víctimas o mejor, los sobrevivientes, con la Mesa de Conversaciones fue de la mayor importancia en el propio desarrollo de las conversaciones.

A propósito de dos temas sensibles, se acudió al mecanismo de comisiones de expertos o subcomisiones técnicas que elaboraran borradores de acuerdos. El primero fue el tema de Justicia –realmente el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición- y el segundo el del cese bilateral del fuego, ubicación de los miembros de FARC y la dejación de armas.

Para cerrar las conversaciones, una vez existía Acuerdo sobre los temas más complejos -justicia, localización de las fuerzas de las FARC y dejación de armas- se acordó lo que el Presidente Santos denominó un ‘conclave’ para cerrar los aspectos faltantes de las conversaciones.

El Plebiscito que cambió las rutas de terminación del conflicto armado

Lo que parecía impensable para muchos, finalmente se hizo realidad: se llegó al *“Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*⁸³ entre el Gobierno

⁸² OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ (OACP), “Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP” (once tomos que compilan todos los documentos de la negociación), Bogotá, OACP-Presidencia de la República, 2018, Tomo II, Comunicado Conjunto el 25 de Noviembre de 2012 (Pags.112 y 116 y 452 a 455) Es importante destacar que una amplia síntesis de los diversos Foros de participación se encuentra en, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ (OACP), “Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP” (once tomos que compilan todos los documentos de la negociación), Bogotá, OACP-Presidencia de la República, 2018, Tomo VII, (pags. 58 a 213)

⁸³ HUERTAS DIAZ, Omar, Editor, “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, Grupo Editorial Ibañez, UniSabaneta, Bogotá, 2017.

Nacional y las FARC, para terminar el conflicto armado y se avanzó en el cese del fuego y de las hostilidades, bilateral y definitivo, lo cual técnicamente significa el fin de la confrontación armada. Luego seguía la refrendación por parte de los colombianos, a través del mecanismo del plebiscito, acordado por las dos delegaciones y avalado por la Corte Constitucional, así como la ratificación por parte de la X Conferencia de las FARC-EP, que era la refrendación de la insurgencia, de lo acordado por sus negociadores con el Gobierno.

Se realizó el primer domingo de octubre del 2016 el segundo plebiscito en la historia colombiana. El primero, había sucedido el primer domingo de diciembre de 1957 y fue el mecanismo para terminar la violencia entre liberales y conservadores –período que implicó alrededor de trescientos mil colombianos muertos- y configurar el régimen político conocido como Frente Nacional, que duró dieciséis años, con un Estado copado paritariamente y de manera alterna entre liberales y conservadores.

En el plebiscito de 2016 participaron alrededor de trece millones de Colombianos y apoyaron el Sí, mediante el cual se refrendaban los acuerdos, un poco menos del 50% y en contra de refrendarlos se expresaron un poco más del 50%. Lo que implica, que triunfó la opción del No. Se abstuvieron de participar alrededor del 63% de quienes estaban habilitados para participar, lo que reafirma el escaso entusiasmo que despierta en los votantes colombianos elecciones atípicas

El resultado del plebiscito del 2 de octubre cambió la ruta que se esperaba, de iniciar de manera inmediata la implementación de los acuerdos, incluido el inicio y finalización de la dejación de armas por parte de las FARC.

El acuerdo con las FARC, posible por los cambios favorables en el escenario nacional e internacional, logró lo fundamental que este tipo de Acuerdo busca: la terminación del grupo armado ilegal y su conversión, previa dejación de armas -entregadas en este caso a la ONU-, en un movimiento político legal con el compromiso de cumplir las normas de la democracia, so pena de someterse a sanciones; un sistema de justicia acorde con los vientos internacionales de la justicia transicional, que busca colocar en el centro la verdad; una sanción, en términos de justicia restaurativa por los delitos de lesa humanidad y graves crímenes de guerra y la reparación de las víctimas y garantías de no repetición. Adicionalmente, se acuerdan programas de desarrollo rural para las regiones más afectadas por el conflicto y reformas al funcionamiento

democrático para hacerlo más equitativo para los actores que allí participan –el Estatuto de la Oposición, el más relevante por el momento-. No fue un Acuerdo perfecto. Siempre habría posibilidades de haberse hecho mejor. Pero no olvidar que se trata de un acuerdo, no de una imposición de uno sobre otro.

La Implementación del Acuerdo con las FARC-EP

Una vez refrendado el acuerdo para la terminación del conflicto armado entre el Gobierno y las FARC, por el Congreso de la República, órgano por excelencia de la democracia representativa, se coloca en la prioridad las tareas de la implementación del mismo. En esa dirección se conformaron e instalaron dos mecanismos que son fundamentales, la Comisión de Seguimiento, Implementación y Verificación (CSIVI) y el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). La primera, el órgano político por excelencia para hacer el seguimiento a las políticas de implementación de todo el Acuerdo y el segundo, el órgano técnico que orientará las políticas de reincorporación en lo político, lo económico y lo social de los miembros de las FARC.

Surtidas estas tareas se colocaba al orden del día la implementación de los acuerdos firmados en La Habana entre las dos delegaciones. Pero, ¿qué es la implementación? Es la materialización de los acuerdos, que son decisiones políticas construidas en la Mesa de Conversaciones. Esto se expresa en políticas, programas, proyectos y acciones. Es el momento de las decisiones y acciones de tipo ínter o intra-burocrático -con administraciones públicas y/o privadas interactuando-, pero también el de estimular nuevas modalidades de participación social, no sólo en la definición de prioridades de acción, sino en el diseño de mecanismos de materialización de esas decisiones y de hacer seguimiento y veeduría social a las mismas, para garantizar que lo decidido efectivamente se ejecute de la mejor manera.

Los especialistas en solución de conflictos armados señalan que en todo el proceso que apunta a la terminación de los mismos y que conlleva varios momentos –pre-negociación, negociación propiamente dicha, implementación, seguimiento y evaluación-, cada uno de ellos con sus propias complejidades, que el momento más difícil y donde hay alto riesgo de fracaso está en la implementación, porque es allí donde se busca materializar, las buenas intenciones que se plasmaron en un documento, el Acuerdo Final, pero donde se pone a prueba la capacidad de ejecución del Estado y la flexibilidad del movimiento insurgente para irse acomodando a la compleja realidad.

Siempre se pensó por muchos sectores colombianos que lo más difícil en un proceso de terminación concertada del conflicto armado, era llegar al Acuerdo Final entre las partes. Sin embargo, la realidad muestra, igual que en muchas experiencias internacionales, que el proceso de implementar lo acordado, es decir de materializarlo en normas constitucionales o legales, en acciones, es un desafío de una magnitud extraordinaria. Y la experiencia colombiana parece estar corroborando lo anterior.

Cuando hablamos de implementación estamos haciendo referencia, por lo menos a cuatro dimensiones paralelas:

1) la implementación normativa, a cargo en lo fundamental del Congreso tanto por el mecanismo rápido que se denominó *fast track* o por el procedimiento ordinario, quizá utilizando en algunos casos el mensaje de urgencia que tiene a su disposición el ejecutivo –el procedimiento ordinario dilata el proceso, además de que el Congreso pueda llegar a introducir cambios–, como lo aprobó la Corte Constitucional, pero que no pueden desvirtuar la naturaleza de lo acordado;

2) la implementación del calendario de concentración de los miembros de las FARC y el inicio del proceso de registro y entrega de armas a la Misión de Naciones Unidas en las Zonas Veredales de Transición hacia la reincorporación:

3) el proceso de reincorporación de los miembros de las FARC, una vez dejen las armas, en lo político, lo económico y lo social –cuya base fundamental fue el Censo Socioeconómico a los miembros de las FARC, realizado por la Universidad Nacional tanto en las Zonas Veredales, como en los establecimientos de reclusión–, que es definitivo para evitar que haya reincidencias y lograr que se integren en las distintas dimensiones de la vida social;

4) pero no el menos importante, iniciar la ejecución de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, de desarrollo alternativo y de desarrollo rural integral, con enfoque territorial, que serán los que beneficiarán de manera sustancial a los colombianos más pobres de las zonas en que el conflicto fue más intenso, así como las reformas políticas acordadas, especialmente el Estatuto de la Oposición, la Reforma Electoral, con base en las recomendaciones de la Misión Electoral creada para ese propósito y por supuesto la puesta en funcionamiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que en lo fundamental debe dar respuesta a las demandas de las víctimas de todos los actores del conflicto.

VII. Gobierno Duque: Apoyo a la Implementación de los Acuerdos no centralidad de los mismos

Desde la campaña presidencial siempre se planteó el interrogante acerca de qué pasaría con el Acuerdo entre el Gobierno y las FARC en el mandato del Presidente Iván Duque (2018-2022), sabiendo que él representaba, entre otros sectores, a quienes se habían opuesto a los mismos y especialmente a los que votaron No en el plebiscito de octubre de 2016, cuyos sectores más extremos hablaron de volver trizas dichos acuerdos. En la campaña del hoy Presidente Duque se hizo evidente una frase que trataba de sintetizar esto diciendo “ni risas ni trizas”, para significar que había el compromiso de implementar lo sustancial, pero al tiempo también expresando que había aspectos que se consideraba necesario modificar.

En el mes de octubre de 2018 se conoció el documento de Presidencia de la República denominado “*LA PAZ, LA ESTABILIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN SON DE TODOS. Política de Iván Duque, Presidente de la República, para la estabilización. 2018-2022*”⁸⁴, que es, por decirlo así, el corte de cuentas que hace el actual gobierno a lo que va de la implementación y la expresión de sus compromisos políticos a futuro en relación con los mismos.

En la primera parte, el corte de cuentas, que como todos los ejercicios de este tipo son válidos y también discutibles, se señalan unos aspectos que considero importante destacar: 1) se plantea la debilidad y desarticulación institucional en la implementación del Acuerdo Final en cuatro niveles, el interagencial, el intersectorial, el relacionado con la articulación Nación-territorio y el normativo; 2) se plantea la presencia de multiplicidad y desarticulación de instrumentos de planeación y gestión, con diversas metodologías, a vía de ejemplo se mencionan, además del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de turno, el Plan Marco de Implementación (PMI), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS), los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes Integrales Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), en todos ellos con débiles herramientas y techos presupuestales.

⁸⁴ Posteriormente se conocen los siguientes documentos, que precisan los lineamiento de política del Gobierno Duque y los avances en la implementación: DUQUE MARQUEZ, Iván “Paz con Legalidad” 2018 – 2022 y CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA ESTABILIZACION Y CONSOLIDACION, “Informe de Gestión”, Agosto 7 de 2018 – abril 30 de 2019.

Posteriormente hacen una valoración de la implementación de cada uno de los puntos del Acuerdo. Al respecto quisiera destacar dos aspectos, uno el número de personas de la comunidad FARC acreditadas para el proceso de reincorporación y normalización, 13.049 personas, de las cuales a 12.475 se les había desembolsado la Asignación única de Normalización –dos millones de pesos por persona, por una sola vez- y con la mayoría, 9.746 personas, la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) a 31 de agosto de 2018 tenía contacto, pero deja claro el documento que no se trata que el resto estén reincidiendo, sino que o siguen detenidos, o han viajado a estudiar al exterior (Cuba), o están en actividades en Espacios Territoriales pero no quieren ser registradas o han fallecido; dos, la dispersión de recursos de la cooperación internacional, existiendo cuatro fondos, el Fondo Colombia Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial, el Fondo de la Unión Europea para el Posconflicto y el Fondo de Naciones Unidas para el Posconflicto, todo lo cual lleva a no articulación, ni focalización y a bajos niveles de ejecución.

Efectivamente, la segunda parte del documento, se inicia con una frase que refleja un gran compromiso: *“El Presidente Iván Duque cumplirá con lo pactado. Por ello, las variables de acto legislativo que se han propuesto serán hacia futuro y no afectarán a ninguno de los involucrados en este proceso... La implementación del Acuerdo se hará respetando y reconociendo las políticas inclusivas de género y étnico, con amplio énfasis en las políticas orientadas a la mujer rural”*.

Posteriormente se plantean los cambios institucionales y de responsabilidad administrativa con los cuales el Gobierno Duque pretende cumplir con la implementación; allí vale la pena destacar la creación de la Alta Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, que será el ente articulador más importante entre lo nacional y lo territorial y entre las ramas del poder público. Igualmente vale la pena destacar que la Coordinación de las políticas relevantes, tendrá una mesa de dirección estratégica que involucra las políticas públicas de paz, drogas, seguridad y protección de líderes y que será presidida por el Presidente de la República o por la Vicepresidenta.

Igualmente, es importante destacar que en dos de los temas de implementación donde las cosas están más lentas, el Catastro Rural Multipropósito y la cobertura de la Jurisdicción Agraria para que sea completa, se plantea el compromiso de presentar el proyecto de ley en el segundo caso en el segundo semestre de 2019, en el primer caso se adoptó la fórmula de acudir a expedir un CONPES que permitiera la

implementación del mismo y efectivamente así se hizo –todo indica que el tema del Catastro Multipropósito se decidió darle salida a través del documento CONPES 3958 del 26 de Marzo de 2019-. También se propone una Hoja de Ruta Unificada de Planeación para la Estabilización para articular el PMI, los PDET, el PNIS y los PNS.

No hay duda que este documento de Presidencia de la República clarifica el compromiso del Gobierno Duque con la implementación del Acuerdo entre el Gobierno Colombiano y las FARC –desde la particular concepción de ese Gobierno- y en ese sentido traslada la discusión a otras dimensiones, una, la capacidad que se tenga en el Congreso de la República por parte de las bancadas amigas del Gobierno y de la Paz, de sacar adelante estas iniciativas y dos, la capacidad de gestión en la implementación y lo adecuado de los cambios institucionales que se proponen para lograr estos objetivos, incluyendo, como lo señala el documento, la necesidad de articular los recursos provenientes de diversas fuentes de financiación, la focalización de los mismos y el acompañamiento técnico en la formulación y ejecución de los proyectos.

Todo lo anterior muestra que hay decisión del Gobierno Duque de cumplir lo acordado en término de implementación, aun cuando el tema como tal no tenga la centralidad que logró en el Gobierno anterior, por razones obvias.

En el Gobierno Duque tuvimos la pandemia de la Covid-19 con todos sus impactos; nuestra sociedad sigue ensayando medidas de bioseguridad y buscando acudir a las ‘cuarentenas’ más o menos estrictas y prolongadas, sabiendo que seguramente vamos a convivir con una ‘nueva normalidad’ probablemente por un tiempo prolongado o definitivo y sin entender que se deben evaluar positivamente en muchos campos –el trabajo en general, especialmente administrativo, en la salud, en la educación, especialmente superior y pos-gradual- y que se deben incorporar muchos de los aprendizajes a la ‘nueva normalidad’, pero para ello va a ser necesario una cierta ruptura con las formas de pensar tradicionales y organizar las actividades cotidianas.

VIII. El Gobierno de Gustavo Petro el de la ‘Paz Total’

La ‘Paz Total’ se ha consolidado como una de las banderas del actual gobierno y ha tomado diversos significados. El primero es el que refiere a la articulación del Estado en cuanto a la consecución de la paz. El segundo se determina por la búsqueda y el establecimiento de procesos de negociación o de sometimiento a la justicia con las diferentes organizaciones armadas ilegales. El tercero se relaciona con las acciones

específicas que debe adelantar el Estado para llegar a la paz en el país, las cuales tienen un importante enfoque social.

Es una búsqueda ambiciosa que aún se encuentra en proceso de materialización, dado que es un signifiante de la lucha del gobierno por la paz del país; no obstante, es necesario aterrizar en mayor medida en la fase de definición de la política. Asimismo, se hace necesario señalar que esto difícilmente es un proceso para un gobierno de cuatro años; sin duda demanda un mayor esfuerzo, siendo una política que debe entenderse como que trasciende a un gobierno, lo que algunos denominarían, de Estado. Esta es la perspectiva que se buscó asumir en la Ley 2272 del 2022, la cual otorga facultades al gobierno para que, en este marco, pueda llevar a cabo procesos de negociación, sometimiento y establecer medidas que favorezcan este proyecto político.

Se afirma que este no es un ejercicio novedoso, por el contrario, desde la Ley 418 de 1997, se han otorgado facultades al Presidente para adelantar negociaciones. Esta norma ha sido prorrogada por los diferentes gobiernos y ha permitido el intento de procesos de conversaciones con diversos tipos de organizaciones; la novedad en esta ocasión es la pretensión de terminar con toda la violencia involucrando conversaciones con diferentes tipos de actores ilegales. El hecho de contemplar conversaciones con múltiples grupos armados ilegales al tiempo, tiene antecedentes en Colombia (el último de ellos en el gobierno de Santos en el que se buscó la salida negociada con el ELN y las FARC, al tiempo que se establecieron primeros pasos para el sometimiento a la justicia del Clan del Golfo), los cuales se deben tener en cuenta ante la búsqueda de un proceso de negociación que termine en diversos acuerdos con organizaciones con fines políticos (como el ELN) y otros de sometimiento con otros grupos consolidados.

Allí se plantea el primer reto importante. Por un lado, el ELN que ha tenido históricamente en el centro de sus demandas para iniciar un proceso de conversaciones, la participación de la sociedad colombiana. Esto lleva a que la forma como se efectúan los diálogos con dicha insurgencia deba ser específica, sin ser comparada con las que se han llevado a cabo en el pasado con otras organizaciones (pero sí es útil abreviar en sus enseñanzas).

Por el otro, los diferentes grupos armados organizados que, de acuerdo con los lineamientos del derecho nacional e internacional, reúnen las condiciones para ser considerados actores armados del conflicto interno, más allá del debate si se consideran de naturaleza política o no, para efectos de definir qué tipo de tratamiento debería darles el Gobierno, o procesos de conversaciones políticas o ser parte de procesos de sometimiento a la justicia. Por lo menos las Disidencias de las extintas FARC y los llamados ‘Pelusos’ –disidencias del antiguo EPL-, se han reclamado como interlocutores legítimos del Estado, como actores políticos, lo cual debe estar siendo un ámbito de discusión para el gobierno. Asimismo, el proceso con el Clan del Golfo por su tamaño y control territorial no será simple, y otros grupos de crimen organizado, más teniendo en cuenta sus diferentes ramificaciones, disputas internas y relaciones transnacionales.

Este acercamiento, mira la ‘Paz Total’ de una manera negativa como la ausencia de guerra o la terminación de la violencia, lleva a determinar que este es un esfuerzo importante que permitiría la desactivación de diversas organizaciones. No obstante, a pesar de que son procesos paralelos, cada uno de ellos debe llevarse de manera diferencial, específica y a partir de las características de cada uno de los grupos armados. En este sentido, todo parece indicar que es fundamental que el Gobierno tenga ya previstos unos líderes de cada una de estas conversaciones, pues sino va a ser difícil que el Alto Comisionado de Paz pueda estar orientándolas.

Acá es importante tener en consideración los cambios territoriales que el conflicto armado ha venido mostrando. La prioridad que ha expresado el Gobierno Petro es la protección de los ciudadanos y es una clara justificación para la presencia y el control territorial de la Fuerza Pública allí. Según la Fundación Ideas para la Paz, se han disminuido los ataques contra la Fuerza Pública, pero han aumentado los enfrentamientos entre las organizaciones ilegales, lo cual implica que la población civil sigue estando en la mitad de los enfrentamientos. Mientras que el gobierno establece los diálogos y avanzan los mismos, es probable que parte de los grupos armados ilegales vayan a continuar disputando su presencia territorial.

Cambio de Concepción en el Gobierno Petro

Tradicionalmente se había considerado que en relación con las violencias eran relevantes no solamente los efectos o daños causados por las mismas, sino las motivaciones que las justificaban. Fue el debate entre ‘fines’ y ‘medios’, es decir, que había violencias que tenían finalidades altruistas y eran las consideradas ‘violencias políticas’ y otras cuya finalidad era de tipo individualista –enriquecimiento, venganza, daño personal...- y eran las violencias ‘comunes’. Esto a su vez se reflejó en la creación en la legislación penal de los denominados ‘delitos políticos’ que se les atribuía una justificación altruista y por consiguiente tenían un tratamiento penal ‘benigno’; en nuestro caso fue clásico el considerar los delitos políticos como la rebelión, sedición y asonada.

Estas ‘violencias políticas’ se consideraban, nacional e internacionalmente como las violencias ‘dirimibles’ o ‘negociables’. Al contrario de las ‘otras’ violencias que debían ser sancionadas por el Estado a plenitud.

Estos esfuerzos, hacia la ‘Paz Total’ deben articularse con el compromiso del gobierno del cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 2016. Este es un esfuerzo importante, dado que estos acuerdos apuntan a solucionar problemáticas causantes del conflicto armado interno. Por lo anterior, considerar que la paz de Colombia pasa por el cumplimiento de lo pactado en estos y anteriores procesos, da garantías para que las condiciones estructurales del país comiencen un cambio paulatino. Se trata, como lo viene planteando el actual Gobierno, de construir sobre lo construido.

La propuesta de ‘Paz Total’ hecha por el gobierno va más allá de la negociación, los acuerdos y su cumplimiento. Por supuesto, debe incluir un cambio cultural, en el que se prioricen entornos seguros, de convivencia, de diversidad y de respeto. Esta es una meta ambiciosa y que demanda un importante conjunto de acciones que acompañen este cambio. Los resultados finales de esta política del actual Gobierno están todavía por verse y seguramente los resultados no estarán tan cerca de lo ambicioso que la formulación de la misma propone. Esperaría que se avance sustancialmente con el ELN -ojalá se puedan concluir estas conversaciones en el actual Gobierno-, pero en aras de una mirada prudente, es conveniente mirar con realismo el desarrollo de la misma.

Agosto de 2023