Imprimir

El gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) recibe como legado, toda la historia de intentos de hacer y construir paz en Colombia y por supuesto la pretensión que aparece es de una política que tratara de no repetir lo que ya se había dado: acuerdos con algunos actores, exitosos en algunos casos y no exitosos en otros, pero siempre con efectos parciales en cuanto a la persistencia de la violencia en las relaciones sociales, con la presencia permanente de 'disidencias' o fracturas de los anteriores grupos y recomposiciones de otros. Y algo importante, con experiencias de conversaciones y desmovilizaciones con grupos no solo de la insurgencia, sino también de la contrainsurgencia y aún de delincuencia organizada.
Por ello podemos aventurar lo que consideramos pudieron ser algunas de las hipótesis que tuvo como referencia el candidato Petro y su equipo de asesores:

En primer lugar, pensar en una propuesta de política pública que intentara involucrar a todos los actores en la política, tanto los que reivindicaran su naturaleza política como los que no, por lo cual se va acercando la idea de una 'paz total' –independiente de si la política pública se denomina inicialmente así o no-.

En segundo lugar, el objetivo de la política pública debería apuntar a la disminución de la violencia –deseablemente la eliminación de la misma-, por ello se consideró que no sólo debían ser destinatarios de la política las insurgencias –o lo que quedaran de ellas, porque en realidad parece existir una idea que ya no hay unas propuestas políticas sino que prima lo que con frecuencia el propio Presidente llama, 'la codicia'- sino aquellos actores armados con capacidad de generar altos impactos de violencia en determinadas regiones o a nivel nacional –eso explicaría el 'escándalo' de algunos medios durante la campaña cuando se denunció la visita en las cárceles a capos de diversa naturaleza por quien luego fue el primer comisionado de paz y el hermano del presidente-.

En tercer lugar, no hay duda que igualmente influyó en el nuevo gobierno y su equipo la idea de pensar que como se trataba del primer gobierno de 'izquierda' en Colombia esto iba a colocar a muchos, incluidos los actores armados, en una disposición favorable al gobierno y

sus políticas y esto era considerado fundamental para la política de paz –sin embargo es probable que haya sido una valoración, por lo menos exagerada, sino equivocada-.

Entonces, la idea de la política que se terminó denominando ‘Paz Total’ que era lograr una Colombia sin violencia –objetivo loable y aceptado por la mayoría-, concordante con la política de Seguridad Humana, conllevaba establecer conversaciones con todos los grupos armados ilegales –insurgentes o de delincuencia común-, pero obviamente con muchas incertidumbres acerca del cómo y el punto de llegada.

Es una búsqueda ambiciosa que aún se encuentra en proceso de materialización, dado que es un significante 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, Política 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 edidas que favorezcan este proyecto político.

Sin embargo se puede afirmar que este no es un ejercicio novedoso, por el contrario, desde la Ley 418 de 1997, se han otorgado facultades a los distintos Presidentes 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 todas las violencias 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 intencionalidades políticas, como el ELN, y otros de sometimiento con otros grupos

consolidados.

Pero, este acercamiento, mira la 'Paz Total' solo 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 es fundamental que el Gobierno designe unos líderes de cada una de estas conversaciones; en esto se ha avanzado, al designar ya las diferentes cabezas de los equipos negociadores del gobierno.

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 diversas ONGs que siguen el conflicto armado colombiano, se han disminuido los ataques contra la Fuerza Pública, pero han aumentado los enfrentamientos entre las organizaciones ilegales –que ya se dio en el pasado del conflicto armado-, 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. Eso se modifica en el actual gobierno, al considerar que esta distinción ya no es tan evidente y lo que se consideraba los clásicos delincuentes políticos, ya se han diluido.

Estos esfuerzos, hacia la 'Paz Total' deberían 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.

La propuesta de 'Paz Total' hecha por el gobierno parece ir más allá de la negociación, los acuerdos y su cumplimiento. Por supuesto, debería incluir un cambio cultural –la cultura política intolerante y reacia a aceptar al otro como distinto, sin agredirlo ni física ni verbalmente-, en el que se prioricen entornos seguros, de convivencia, de diversidad y de respeto –en esta dimensión las cosas no han avanzado mucho y el discurso de altos funcionarios del gobierno, bastante pendenciero, no ayuda mucho-. 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.

Paz Total: entre territorialidad y negociación nacional

El segundo Consejero Comisionado de Paz en unas de sus primeras declaraciones en este cargo planteó unas ideas que en principio fueron de buen recibo: *"…hay que mirar más territorios que actores… en un solo territorio acuden varios actores, de tal manera que no es*

posible hacer la paz con un solo actor, sino se hace, no entendida como negociación, sino como implantación del Estado Social y de Derecho en esos territorios… con algunos se hará con un método y con otros con otros, pero lo importante es que el Estado haga presencia integral, no solo a través de la fuerza, sino a través de solucionar las necesidades básicas de la gente, que es muy importante…"

Considero que en estas ideas hay una precisión importante de cómo se concibe la Paz Total por el encargado de orientarla. Efectivamente el centro de la Paz Total debe ser la presencia territorial del Estado o si se quiere, la construcción territorial de Estado, presencia que no se puede limitar a las instituciones militares y policiales, aunque sean fundamentales éstas y en muchas ocasiones sean la avanzada, sino la 'cara civil' del Estado, esto es educación, salud, justicia, generación de empleo –aquí es fundamental la alianza con el sector privado-; pero debe ser una presencia con vocación de permanencia y no sólo 'de pasada', como tradicionalmente lo hacen los ejércitos de ocupación. De esta manera se va a construir legitimidad, que es fundamental para ir ganando un apoyo duradero de los habitantes del territorio.

La literatura al respecto ha diferenciado hace varios decenios, que una cosa es negociar la terminación o superación de un enfrentamiento armado –cuya otra alternativa, aunque poco probable, es hacerlo a través de la confrontación militar- y algo muy distinto es construir paz en lo cual hay un gran debate entre lo que algunos denominan la paz negativa y la paz positiva.

Una vez se avance en este sentido, o en paralelo, se va tratando de entablar acercamientos o conversaciones con los actores armados ilegales, reconociendo el carácter de los mismos, si se trata de actores nacionales o de vocación nacional o de actores territoriales, si son actores considerados políticos o solamente dedicados al control de rentas ilícitas y esto es fundamental para no terminar 'dando palos de ciego'. Si se trata de actores regionales o aún locales, se pueden definir estrategias de acuerdos en el ámbito respectivo. Si se trata de actores nacionales o con vocación nacional, seguramente hay que priorizar conversaciones y acuerdos a ese nivel, aunque haya expresiones territoriales diferenciadas de ellos. Y allí hay

un doble desafío muy importante, el primero, es no equivocarse creyendo que se puede llegar a acuerdos con la expresión regional del actor –frente insurgente, columna, compañía, etc.- al margen de lo nacional, el segundo, ser capaces de llegar a acuerdos nacionales y diseñar formas o modalidades de implementación territorial diferenciada –ahí probablemente radica el principal problema del Acuerdo de La Habana-. Aparentemente el enfoque con el que estaba conversando el Gobierno y el ELN, es decir '*llegar a acuerdos e irlos implementando enseguida*', podría facilitar el ir construyendo esas diversas formas de implementar, pero el desafío de hacerlo no era fácil, sino existe un adecuado nivel de confianza entre las partes –lo cual vimos no existía- y una participación significativa de la sociedad regional, que actúe como veedor, apoyo o garante.

La implementación de la política pública

La implementación de la política pública conocida como la 'Paz Total' implicó inicialmente retomar en La Habana (Cuba), las conversaciones con el ELN que estuvieron congeladas durante todo el cuatrienio del gobierno anterior de Iván Duque (2018-2022) y posteriormente con los dos grupos de disidencias de las FARC, uno que se denomina Estado Mayor Central de las FARC (EMC-FARC) y el otro la Segunda Marquetalia, pero igualmente con el llamado Clan del Golfo –ellos se autodenominan Ejército Gaitanista de Colombia- y con las Autodefensas Campesinas de la Sierra Nevada (ACSN). En los tres primeros casos –negociaciones de paz con insurgencias- existía un marco normativo y una cierta experiencia acumulada. En los otros dos se trataba, para el gobierno de estrategias de sometimiento a la justicia, sin que estuviera claro ni el punto de llegada, ni la salida jurídica que tendrían los involucrados en los mismos –eso requiere una norma de tipo legal y por supuesto su tránsito por el Congreso y de eso no ha habido nada-, pero adicionalmente y especialmente con el llamado Clan del Golfo, ellos se reclaman como un grupo con naturaleza política insurgente. Igualmente hay que reseñar las Mesas orientadas a tratar fenómenos de violencia más urbana, como el caso del Valle de Aburrá, Buenaventura y Quibdó, que si bien se mantienen con dificultades y han ayudado a disminuir los niveles de violencia local y regional, siguen teniendo las mismas incertidumbres acerca del punto de llegada y en la salida normativa.

La Mesa de Conversaciones que se tuvo con el ELN avanzó en los documentos, en el papel, pero el 'congelamiento' de la misma por más de seis meses, en la práctica la inviabilizó, antes que el gobierno tomara una decisión al respecto, suspendiéndola. Se mantiene como emblemático para el Gobierno el caso de un grupo disidente del ELN en el sur del país, que al parecer ha aceptado una concentración y dejación de armas; sin embargo sigue sin claridad acerca del tratamiento jurídico que recibirán los miembros del mismo –su líder está pedido en extradición por Estados Unidos-.

En el caso de las dos Mesas de Conversaciones con las disidencias de FARC han tenido sus dificultades, pero se mantienen; la existente con el EMC-FARC reducida a una parte de los frentes –los liderados por Calarcá- y la de la Segunda Marquetalia, igualmente con la disidencia liderada por Walter Mendoza –uno de sus jefes igualmente está pedido en extradición por USA-.

Últimamente se ha conocido una decisión del Gobierno de plantear una concentración de las tropas de esos grupos en unas zonas para dar inicio a un proceso de desmovilización y dejación de armas, que según voceros de esos grupos no ha sido acordado, lo cual pareciera significar un cambio de la estrategia del Gobierno de la llamada 'Paz Total' a lo que se parece una estrategia de sometimiento, sin claridad acerca de finalmente qué se acordó como estímulo para la terminación de la violencia, pero igualmente sin que exista claridad acerca de cuál sería el tratamiento jurídico que tendrían los miembros de esos grupos –recordemos que eso no es competencia de la Fiscalía sino de una autoridad jurisdiccional y debe estar sustentada en un marco normativo, que no existe, pues no se ha tramitado ninguna norma en ese sentido en el Congreso-.

En realidad es poco probable que se llegue a acuerdos definitivos con alguno de los interlocutores de esas Mesas de Conversaciones, antes de finalizar el actual gobierno, pero ojalá haya acuerdos transitorios que pueden ayudar a consolidar en regiones un clima de paz territorial.

Los principales problemas de la implementación de la política de 'Paz Total', en lo

relacionado con la implementación, a mi juicio han radicado en lo siguiente:

1) La inexistencia de una clara conexión con la Fuerza Pública que permita que la necesaria relación de la política de paz con la de seguridad y en esa medida la famosa y conocida frase de 'combinar zanahoria y garrote' potencie la capacidad del ejercicio negociador;

2) no existir claridad acerca del tratamiento de los distintos tipos de grupos armados ilegales y por supuesto del punto de llegada del proceso con cada uno, acuerdo de paz con unos, sometimiento a la justicia con otros, desmovilización, desarme y reinserción con otros, etc.; y la normatividad que se utilizaría para darles beneficios y avanzar en los temas de verdad y reparación de víctimas, que normalmente se predica hoy día en estos procesos;

3) hubiera sido útil equipos negociadores con mayor experiencia y tranquilidad para asumir la negociación, con la necesaria calma y valorando de manera adecuada la importancia de los aspectos procedimentales, que en ciertas Mesas son muy determinantes. No estoy diciendo, como algunos lo afirman que inicialmente se debe buscar clarificar si hay una real intencionalidad de paz o no, lo que considero bastante incierto, entre otras razones porque la experiencia muestra, en procesos de este tipo en el mundo, que hay actores que es en el desarrollo de la misma negociación que van construyendo su decisión de dar el paso de transitar de la política con armas a la política desarmada.

4) El tiempo disponible para adelantar las conversaciones y llegar a acuerdos, especialmente teniendo simultáneamente tantas Mesas de Conversaciones funcionando;

5) la desconexión o poca articulación con los gobiernos territoriales, especialmente, al parecer, por desconfianza del gobierno nacional con ciertos gobiernos territoriales, por cuanto esto ayudaría a potenciar las Mesas de Conversaciones y a ayudar a estimular el avance de las mismas.

A manera de Conclusión

Es incierto aventurar posibles resultados de una política pública en curso, cuando faltan

cerca de quince meses del actual Gobierno, sí es posible y útil hacerlo con algunos aspectos que a nuestro juicio se pueden considerar como elementos positivos.

La propuesta misma de la política de 'Paz Total', por cuanto refleja la preocupación de un Gobierno que aspira a obtener resultados en un campo que ha sido históricamente problemático, pero que en la medida en que afecta la convivencia social, se vuelve en uno de tipo estratégico y no hay duda, que pese a lo ambicioso que aparece el objetivo 'grueso' de la política, al mismo tiempo es plausible y sin duda, necesario. En esta política podemos decir que se refleja lo mismo que sucede en muchos de los objetivos del actual Gobierno, lo que lo coloca es una situación de metas y objetivos muy ambiciosos –es lo mismo que se le ha criticado por la amplitud y el alcance de muchas de las reformas que aspira a sacar adelante-. Parece probable un incremento de la confrontación armada en los territorios, tanto con la Fuerza Pública como entre los distintos grupos y organizaciones.

Como parece haber un gran 'afán' de parte de los equipos del gobierno por avanzar en la política, para así lograr presentar resultados, eso le da a sus contrapartes la posibilidad de convertir el manejo del tiempo en un recurso de poder importante en las Mesas de Conversaciones.

La falta de claridad acerca de la distinción entre grupos con los cuales se buscaría un acuerdo de paz –así como los procedimientos en cada caso- y los que se deberían acoger a un 'sometimiento' a la justicia, vuelve confuso la orientación, el manejo de cada Mesa de Conversaciones y cuál sería el punto de llegada de cada uno de estos procesos.

Hay alto riesgo que la ejecución del Acuerdo de La Habana con las FARC-EP, termine enredándose y el resultado sea bajos niveles de implementación en varios de sus ejes; esto independiente de la voluntad discursiva que muestra el gobierno, con el Presidente a la cabeza, especialmente en el punto primero del mismo la Reforma Rural Integral. Hasta el momento hemos visto un gobierno con baja capacidad de implementación de las políticas gubernamentales y eso no es distinto en este campo de la gestión pública.

Alejo Vargas Velásquez, Profesor Titular Universidad Nacional, Investigador Emérito de Min Ciencias y fundador del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz y del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa

Foto tomada de: RTVC Noticias