

Imprimir

En el contexto del no haberse logrado en Colombia un pacto de paz global y simultáneo entre el Estado a través de sus gobiernos nacionales y el conjunto de las guerrillas insurgentes sino una serie de pactos de paz sucesivos, diferentes en carácter y alcance, asumidos en distintos momentos históricos. Resulta entonces pertinente revisar el nivel de aplicación conseguidos por los pactos de paz suscritos. De ellos valorar elementos claves sobre posibilidades y logros como de deficiencias e incumplimientos. Las experiencias de aplicación tienen coincidencias y diferencias apreciables, en particular con el actual pacto de paz Gobierno-FARC EP en implementación durante un año, lo cual ha generado un interesante debate público.

Un rasgo común en los distintos procesos de paz son las demandas y compromisos relativos a la democratización política, las reformas sociales, la inclusión de sectores marginalizados y las dinámicas involucradas hacia recuperar la convivencia, construir condiciones para la paz, lograr garantías y derechos y crear condiciones hacia la reconciliación nacional. Con mayor o menor grado este contenido está presente en las políticas gubernamentales y estatales de paz. Se asocian con el reconocer su relación con los orígenes y la naturaleza del conflicto vivido, así como su opción de resolución de tipo político, la cual esencia tiene presupuestos de democratización política y social. Por su parte, las guerrillas al asumir la propuesta de paz por vía del diálogo político, se han visto exigidas a presentar propuestas y consignas coherentes con tal propósito que tienen el común denominador de insistir en reformas democráticas en lo político y lo social, lo cual ha sido propio de sus formulaciones programáticas y de sus justificaciones para emprender y mantener el alzamiento, en la medida que alegan la ausencia de compromisos estatales y gubernamentales al respecto.

Las políticas de paz se asocian a propuestas de apertura política y reformas sociales

El gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) fue pionero en reconocer los “factores objetivos y subjetivos del conflicto”, para derivar una política de paz sustentada en la reforma constitucional que introdujo la elección popular de los alcaldes, el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR- dirigido a la inversión social en zonas de conflicto y pobreza, el reconocimiento de garantías políticas, el otorgamiento de amnistía a las guerrillas -Ley 35/82- y la apertura de un proceso de diálogo y negociación política con las guerrillas,

acompañado y principalmente agenciado por una Comisión de Paz de amplia y plural representación política y social. Sobre esta base este gobierno convino pactos de tregua y paz en 1984 con las FARC que exigía garantías política y reformas sociales con énfasis en la agraria, con el EPL que proponía convocar una Constituyente para democratizar el régimen político y con el M19 que proponían un diálogo nacional para convenir las reformas. Sin embargo, las élites políticas liberales y conservadoras y los gremios económicos, que contralaban el Congreso se opusieron a la posibilidad de tales reformas, a la vez que la Fuerza Pública no acató la tregua, llevando al fracaso a este proceso.

El gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) negó la validez de la solución política del conflicto, desarrolló una ofensiva militar contra las guerrillas y proclamó que la reconciliación sería posible con la derrota de las guerrillas y la aplicación del PNR. El resultado fue el fortalecimiento de las guerrillas, la expansión del paramilitarismo y la intensificación de otros factores de conflictividad política, social y de violencia, en un coyuntura en la cual también se posicionó con fuerza inusitada el narcotráfico. De forma que en un escenario muy crítico, el último año de su mandato este gobierno ante recomendaciones académicas, presiones sociales y evidencias del fracaso de su política, adoptó la política “Iniciativa de Paz”, con ofrecimiento a las guerrillas de medidas de reforma constitucional, acceso a la política, amnistía y un programa para la reintegración social de excombatientes. Lamentablemente las guerrillas y varias agrupaciones milicianas regionales agrupadas en la CNGSB aunque habían demandado la solución política y llegaron a concertar propuestas para ello, no tuvieron capacidad de reacción colectiva. El M19 se dispone al diálogo y conviene con este gobierno el primer pacto de paz, que lleva a su desmovilización y paso a la vida política legal en 1990.

Ante los desbordes de la violencia política irrumpió un movimiento estudiantil y ciudadano en demanda de convocar una Asamblea Nacional Constituyente, que consiguió dos votaciones simbólicas o plebiscitos de hecho, cuyo respaldo superó a la misma elección del presidente César Gaviria (1990-1994). Por esta circunstancia este gobierno heredó otra dinámica de proceso de paz surgida en el contexto de la convocatoria de la Constituyente, con el EPL y los movimientos milicianos regionales PRT y MAQL. Gracias a la progresista decisión de la Corte

Suprema de Justicia fue convocada la Asamblea Nacional Constituyente, factor decisivo para el logro de pactos de paz con estos sectores insurgentes, que irrumpieron a la vida política legal a partir de su inclusión pactada en dicho escenario. Sin embargo, concluido el proceso constituyente que expidió la Constitución Política de 1991, innegable avance democratizador, el gobierno Gaviria adoptó la política de “guerra integral” contra las FARC y el ELN que mantuvieron el alzamiento, pero fracasó con su consigna de derrotar en 18 meses a estas guerrillas, las cuales por el contrario se fortalecieron. Y en contraste con importantes medidas democratizadoras derivadas del nuevo orden constitucional, este gobierno aplicó a la vez la política económica y social regresiva de apertura económica que ocasionó fuerte detrimento laboral, social y productivo.

El presidente Samper (1994-1998), formuló una interesante política de paz que no tuvo aplicabilidad en tanto su mandato entró en crisis ante la denuncia y enjuiciamiento por los dineros del narcotráfico en su campaña electoral. No obstante, adoptó medidas legales a favor de la paz como la Ley 434/1998 y en esos años sobrevino un fuerte y masivo movimiento ciudadano y social en demanda de la paz negociada y el cese de las violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario por las partes del conflicto bélico. Siguió el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), el cual ante las demandas de paz asumió de inmediato diálogos con las FARC y el ELN, sin haber formulado una política al respecto, de manera que improvisó y finalmente fracasó, pero a la vez simultáneamente adoptó el Plan Colombia, plan militar estratégico orientado, asesorado y financiado por EEUU y con intervención directa de efectivos de ese país en el conflicto bélico interno.

En resumen, las políticas de paz, exitosas o fracasadas o parciales en formulaciones y logros, han tenido como denominador las propuestas de democratización política y social. En contraste, las políticas de ofensiva militar e intento de derrota definitiva de las insurgencias, por lo regular se han acompañado de formulaciones que debilitan tales elementos democratizadores y adoptan políticas y medidas autoritarias y regresivas en materia social. El ejemplo más claro al respecto es el de las administraciones del presidente Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010). Carencia real de una política de paz, fuerte ofensiva militar contra las guerrillas con desarrollo del Plan Colombia y grave compromiso en masivas violaciones a

los derechos humanos y políticas altamente autoritarias en lo político y regresivas en lo social. Al final aunque logra replegar territorialmente a las guerrillas no las derrotas, en medio de altos costos de todo tipo en el contexto de la intensificación de la guerra y la violencia socio-política. Incluso, entre 2000-2005 conversa con el ELN en Cuba, pero no llega a ningún acuerdo al pretender iniciar una negociación de paz sin aceptar una agenda política y social e imponiendo condiciones de entrega -concentración e identificación de efectivos de la insurgencia previas a la negociación de paz-

Estas circunstancias explican la afortunada ruptura con tal política del siguiente presidente, Juan Manuel Santos en sus dos mandatos (2010-2014 y 2014-2018), por lo cual adoptó de nuevo una política de paz hacia hacer viable la opción de solución política negociada con las FARC EP y con el ELN. Así, si bien no partió de formular una política de paz progresivamente adoptó pasos de entendimiento y posibilidades para una agenda de contenido político y social, junto con los compromisos del fin de la guerra, el desarme guerrillero, el tema humanitario y de las víctimas así como las medidas de garantías políticas, jurídicas y sociales para la integración de la población excombatiente a la vida civil.

Ante la opción de la paz las guerrillas demandan apertura política y bienestar social

Por su parte, aunque con heterogeneidades ideológicas, políticas y programáticas, pero también con identidades o coincidencias en lo relativo a demandas de derechos, beneficios sociales y equidad, las guerrillas insurgentes tras haber adoptado por décadas o años la confrontación militar con el propósito de derrocar al Estado e instaurar un nuevo régimen político y social, han adoptado luego motivadas por determinadas circunstancias propuestas hacia la paz. Y en consecuencia con las propuestas para la paz, coinciden por lo regular con las demandas ante el Estado y sus gobiernos de democratización política y social, de garantías políticas y jurídicas para su paso a la vida legal y demandas humanitarias.

Son de recordar viejas formulaciones de las FARC, desde su origen, de reforma agraria, reformas sociales y garantías políticas para la superación del conflicto bélico. Del M19 su protesta armada contra el fraude electoral de 1970 que le dio origen y exigencias ante la

ausencia de garantías políticas, a las que sumó luego demandas en justicia y derechos humanos en reacción a las arbitrariedades oficiales impuestas entre finales de los setenta e inicio de los ochenta. El EPL tras dos décadas de consignas revolucionarias intransigentes, adoptó un giro de apertura política desde 1980 y le cabe el mérito de formular la propuesta de convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en la tregua bilateral de 1984, como fórmula para reformar democráticamente el régimen político, garantizar el paso de las insurgencias a la vida política legal y adoptar reformas sociales, según su propuesta. El ELN siendo la guerrilla que no hizo formulaciones de paz sino hasta los años noventa, fue pionera en proponer en 1987 un convenio de regulación humanitaria de la guerra. Lugo, desde 1998 hasta la actualidad, propone para la paz una metodología de consenso social con base en transformaciones de democratización y beneficio social.

#### Pactos de Paz gobiernos-guerrillas: medidas de democratización y nivel de aplicación

En perspectiva histórica sirve la ocasión para poner de presente que en Colombia se han registrado en distintos momentos la suscripción de pactos de paz entre el Estado y guerrillas insurgentes. En lo relativo a las posibilidades de sus cumplimientos, puede afirmarse que se ha registrado históricamente inicialmente el casi total incumplimiento de los pactos en los ochenta; el cumplimiento predominante con varios incumplimientos notorios en los noventa; y se vive ahora la posibilidad de lograr mayores niveles de cumplimiento y de impacto estratégico y decisivo hacia el logro definitivo de la paz con el actual pacto de paz en implementación con las FARC. Y queda la paz pendiente con el ELN, la cual en el caso más optimista podría conjugarse en su implementación con el proceso actual.

En efecto, en 1984 las FARC, el EPL y el M19 suscribieron con el gobierno pactos de cese al fuego, tregua y paz, de manera que en los textos se formularon compromisos de reformas sociales y políticas, consensos a partir de un diálogo nacional y en las regiones con consultas hacia sectores sociales representativos, así como al menos en el caso de las FARC, garantías previstas para su paso a la vida política, dando origen a la Unión Patriótica. El gobierno Betancur aplicó la amnistía de 1982, Ley 35, implementó el PNR referido, otorgó garantías a las vocerías políticas y creó comisiones de acompañamiento y veeduría al proceso. Pero de

manera general predominó el incumplimiento con los pactos formulados, la oposición cerrada de élites políticas y gremiales para implementar las reformas que provinieran de compromisos con las insurgencias así como la fuerza pública no acató la orden presidencial de cese al fuego y atacó las vocerías y los campamentos guerrilleros en tregua. En tal contexto naufragó este experimento de proceso de paz.

Luego, se sucedió la experiencia de los pactos de paz de los noventa. Inicialmente el gobierno Barco y el M19 suscribieron un pacto de paz definitivo que consiguió el paso a la vida legal de ésta guerrilla en 1990, a partir de un Pacto Político con demandas de democratización política y social cuya pieza clave era la reforma de la Constitución Política en el Congreso y la consiguiente convocatoria a un Referendo para la Paz. El gobierno tramitó pero luego hundió tal proyecto de ley en el Congreso, que además estaba ya negativamente afectado en su alcance e interferido por el narcotráfico. Por tanto, más allá de la aplicación de la amnistía e indulto, Ley 77 de 1989, del registro como partido legal y el inicio del programa de reinserción de excombatientes, y de apoyo en la creación del Fondo de Paz y el Consejo Nacional de Normalización, el contenido político central del acuerdo no fue cumplido como tal. Sin embargo, sobrevino la coyuntura de demanda de la Constituyente de 1991, a la cual se sumó el M19 articulado a la Alianza Democrática con otras vertientes, de forma que fue en esa instancia que consiguió incidencia notable en el logro de los avances conseguidos con la Constitución Política de 1991.

El proceso de paz con el EPL no tuvo como referente principal los consensos bilaterales en sus acuerdos progresivos con el gobierno saliente de Barco y el entrante de Gaviria, sino su expectativa e incidencia directa para que fuera convocada la Asamblea Nacional Constituyente, de la cual como lo referimos era pionero en proponerla como fórmula para la paz. Esto explica la coincidencia en la mesa en considerar que el escenario para llevar las propuestas de reforma era la Constituyente. El EPL por pacto de paz consiguió participación en tal instancia y de su base policía consigue también la elección de otros constituyentes, de forma que fue su principal referente de implementación de las transformaciones hacia la paz. En igual sentido, las milicias regionales PRT y MAQL indígena, pactan la paz y consiguen participación en la Constituyente, a la cual llevan sus propuestas centrales de reformas y

derechos sociales y étnicos. Adicionalmente, la fracción del ELN denominada CRS –en buen grado el históricamente anterior MIR PL–, pacta la paz en 1994 al reconocer el avance democratizador de la Constituyente de 1991 y consigue inclusión política en la Cámara de Representantes. Se agregarían los pactos locales de paz en Medellín con Milicias Populares en 1994 y 1998, con importante impacto de superación de violencia e inversión social en las comunas de esta ciudad y su área metropolitana.

Además todos estos de pactos de paz del noventa tuvieron denominadores comunes en determinadas medidas provenientes de los acuerdos: unas aplicadas, otras aplicadas parcialmente y otras inaplicadas por los entes estatales y gubernamentales. Consiguieron aplicación favorable de amnistías e indultos, programas de reintegración de excombatientes con resultados exitosos y de impacto social significativo en materia educativa y, más parcial, en vivienda, los cuales se implementaron en distintas regiones. Consiguieron compromisos significativos de inversión social en comunidades y zonas de presencia histórica en casi dos centenares de municipios. Consiguieron un programa de reinserción social en general positivo. Participación directa e incidente en los Consejos de Normalización y los Comités de Consulta y Concertación, con expresión nacional y en distintas regiones. Consiguieron irrumpir con proyectos políticos que se ligaron a convergencias de izquierda democrática. Así mismo, algunas medidas en derechos humanos como las derivadas de la Comisión de Superación de la Violencia, la Comisión de la Costa Atlántica y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Pero a la vez hubo incumplimientos notorios de la parte gubernamental y estatal especialmente en materia de garantías y seguridad en los territorios y las regiones; no aplicación oficial de los programas de apoyo a las víctimas pactados; parcialidad en varios compromisos referidos a las garantías y el respaldo estatal a los proyectos políticos; casi total fracaso en el compromiso de empleabilidad; así como resistencia oficial inicial para aplicar el programa de atención psicosocial. Y en muchos de los programas y medidas, incluido el de reincorporación a la vida civil, pesaron las tardanzas, improvisaciones, cambios frecuentes de instancias con negativos efectos, limitaciones presupuestales, problemas de gestión, entre otros. Sin embargo, en lo relativo a la gestión de programas relativos a la

aplicación de los acuerdos, se incluyen también procesos de corrección, de dimensionamiento de algunos programas y el positivo hecho de la progresiva incorporación de la propia población amnistiada en la gestión y conducción a todo nivel de los procesos y programas institucionales de reintegración y de impactos sociales.

Acuerdo Gobierno-FARC EP: avances, medidas contradictorias y fuerte oposición

En términos del actual proceso de paz, a un año de suscrito el acuerdo Gobierno-FARC EP, se discute sobre su nivel de cumplimiento por las partes firmantes y por las instancias del Estado comprometidas con sus definiciones. En términos generales se encuentran innegables avances, también retrasos y asuntos pendientes. Pero más delicado que lo anterior son algunas decisiones institucionales adoptadas por órganos del Estado contrarias al acuerdo suscrito. Pues aunque se cuenta ahora con la incorporación de la obligación constitucional durante tres gobiernos consecutivos y hacia el conjunto del Estado de aplicar lo pactado con las FARC, queda el interrogante ante la efectiva implementación del acuerdo, una vez que desde el mismo gobierno se notan vacíos notorios y se vive una alta tensión política entre los sectores partidarios del acuerdo y activos opositores a sus medidas.

En todo caso, es indiscutible que el actual pacto de paz reviste un nivel de formulación, desarrollo y posibilidades de impacto que trasciende las posibilidades de todas las anteriores experiencias. Sobresalen compromisos políticos, sociales y de transformaciones y políticas ante todo de beneficio comunitario y social en temas como tierras, apoyo a proyectos de sustitución de cultivos de uso ilícito y medidas de estímulo a la participación política y social. Las FARC ya han pasado a ser una agrupación política legal y se aplica la amnistía, el indulto y una fórmula de justicia transicional de suma importancia y que incluye el sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Pero en contraste con tan altas posibilidades, de nuevo pesan la falta de garantías, la pervivencia de factores de violencia en los territorios y las tardanzas y parcialidades en las gestiones gubernamentales. Además alarma que decisiones del Congreso y de la propia rama de la justicia han limitado o menoscabado avances democratizadores y contra la impunidad



acordados en la justicia -como sucedió con las graves limitaciones introducidas en la JEP-, o en lo sucedido con los obstáculos para la aprobación de la Circunscripción Especial de Paz en 26 territorios y con relación a lo que se logrará en beneficio social, acceso y formalización de la tierra y otros avances sociales considerados en el acuerdo-. Y esto, en medio de una gran tensión y polarización política entre los defensores y los opositores al acuerdo de paz. Situación en la cual será determinante resolver la incógnita sobre cuál será el próximo gobierno y su programa y cuál será la composición del próximo Congreso, pues de tales situaciones dependerá en alto grado la coherencia estatal y gubernamental con la aplicación cabal, efectiva y coherente de lo pactado, asunto determinante para conseguir o no las condiciones necesarias para una “paz estable y duradera”.

ÁLVARO VILLARRAGA SARMIENTO: Directivo CNMH, integrante FUCUDE, catedrático.

Bogotá, diciembre 14 de diciembre de 2017.