

Política de “Paz Total”. Intencionalidades y posibilidades

Policy of “total peace”. Intentionalities and possibilities

Autor: Alejo Vargas Velásquez

DOI: <https://doi.org/10.19053/uptc.16923936.v22.n44.2024.18853>

Para citar este artículo:

Vargas Velásquez, A. (2024). Política de “Paz Total”. Intencionalidades y posibilidades. *Derecho y Realidad*, 22 (44), 93-111.



Política de “Paz Total”. Intencionalidades y posibilidades

Policy of “total peace”. Intentionalities and possibilities

Alejo Vargas Velásquez

Doctor en Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina
Profesor Titular pensionado Universidad Nacional de Colombia
Investigador Emérito de MinCiencias
Miembro fundador del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa –Gisde–
Fundador y director del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz
avargasv@unal.edu.co

Recepción: Octubre 24 de 2024

Aceptación: Noviembre 25 de 2024

RESUMEN

El presente documento se enfoca en el análisis de la política de Paz Total que estableció el Gobierno de Gustavo Petro, y para llegar a ello se analizan los aspectos previos a esta política, es decir, se hace un recorrido de los antecedentes de este tipo de políticas en los gobiernos que le han precedido y los alcances que se han logrado o las dificultades que se han tenido en este sentido.

Finalmente, se realiza una valoración de los alcances de la Paz Total y lo que se espera de esta propuesta, observando los alcances que se han dado hasta el momento y las limitantes que se han presentado.

PALABRAS CLAVES

Paz Total; Gustavo Petro; seguridad; política pública; seguridad nacional; proceso de paz; negociación.

ABSTRACT

The Petro government prioritized the “Total Peace” policy as one of the key public policies of its mandate, which aligned with the security policy focused on Human Security and with the slogan of his government, “Colombia, Country of Life”.

This text begins by exploring the contextual elements, the history of politically motivated violence, and the efforts of various governments to address it through negotiations—both individual and, at times, simultaneous with multiple organizations. It highlights both successful negotiations and those that failed to yield results. This historical background is essential for understanding the origins of the “Total Peace” policy and for formulating potential hypotheses regarding its design.

The main issue lies in the challenges of implementing the “Total Peace” policy, the

ambitious, though relevant, objectives of the policy, and the difficulty of coordinating the governmental components.

KEYWORDS

Violence; conflict; insurgency; negotiation; contexts; agreements.

INTRODUCCIÓN

El Gobierno del presidente Gustavo Petro colocó como prioridad, dentro de las políticas públicas de su mandato, la conocida “Paz Total” que, a su vez, era concordante con la política de seguridad centrada en la Seguridad Humana y con el eslogan de su gobierno de “Colombia País de la Vida”.

A continuación, se va a iniciar por explicitar las hipótesis que pueden subyacer al origen y concepción de la política pública, partiendo de los contextos en que parece gestarse, para luego avanzar sobre algunos breves análisis acerca de la implementación de la misma, para concluir con algunas valoraciones acerca de las posibilidades de la política pública.

ELEMENTOS DE CONTEXTO

Colombia es un país con características peculiares en su historia, algunas de las más importantes a tener presente son: a) El Estado colombiano nunca ha controlado los monopolios clásicos, que se suponen son la pretensión estatal en cualquier sociedad: el monopolio de la coerción, el control territorial, la justicia y la tributación; b) a lo largo de su historia como país formalmente independiente, ha habido una recurrente persistencia de la violencia con motivaciones políticas, por parte de diversos tipos de actores; c) pero, al mismo tiempo, su historia ha sido marcada por una gran capacidad, en los distintos momentos, para resolver sus enfrentamientos violentos internos por vías negociadas.

La historia colombiana ha estado atravesada por enfrentamientos armados, llámense guerras civiles entre liberales y conservadores en la segunda mitad del

siglo XIX, o las insurrecciones bolcheviques del decenio de los años 20 del siglo XX, o el largo período de la violencia bipartidista entre liberales y conservadores de mediados de siglo XX o, más recientemente, la confrontación entre los grupos guerrilleros contra el Estado, el régimen político o sus políticas públicas y los fenómenos contraguerrilleros que se generaron.

En ese momento de la conflictiva y persistente relación entre la violencia y la política, el de la llamada “violencia revolucionaria”, ligada a discursos de transformación revolucionaria del Estado y que se va a incubar en las guerrillas de mayor tradición y persistencia como fueron las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), el ELN (Ejército de Liberación Nacional) y el EPL (Ejército Popular de Liberación). Hay un conjunto de factores que explican, por lo menos parcialmente esto, unos de orden externo (la “guerra fría” y sus influencias en la llamada “doctrina de seguridad nacional”, la revolución cubana y la ruptura política chino-soviética), así como otros de tipo interno, que están en el origen inmediato de las guerrillas que se denominan así mismas como revolucionarias: la “democracia restringida” del Frente Nacional, el viejo problema agrario no resuelto, la radicalización de sectores de la juventud, especialmente estudiantiles, en los años 60, los remanentes de las guerrillas liberales de la anterior violencia, el surgimiento de la denominada “nueva izquierda” y las tendencias al radicalismo político en algunos sectores de la dirigencia sindical, especialmente petrolera.

Sin embargo, hay que cuidarse de la tentación de considerar que se trata de una única y continuada violencia porque, si bien hay elementos de cierta continuidad, también existen elementos de rupturas. Fernán González (2008), al respecto señala:

Algunos estudios sugieren cierto grado de continuidad, en el largo plazo, entre los conflictos decimonónicos y los de la segunda mitad del siglo XX que se prolongan hasta hoy, especialmente los relativos a los problemas del mundo

agrario y de la colonización campesina. Sin embargo, hay muchas diferencias y rupturas entre ellos, como señala Malcom Deas: fuera de la Guerra de los Supremos (1839-1841) y la Guerra de los Mil Días (1899-1901), las guerras del siglo XIX fueron de corta duración y afectaron sólo a porciones muy reducidas del territorio nacional; fueron predominantemente confrontaciones lideradas por las clases dominantes, aunque representaron casos importantes de movilidad social, que se libraron en batallas más o menos formales entre ejércitos relativamente organizados, reforzados por grupos de guerrillas campesinas. (pp.299-300)

En Colombia, probablemente a diferencia de otros países de América Latina las elecciones, como forma privilegiada de participación política, no lograron remplazar, en el Siglo XIX y de manera definitiva, el uso de las armas como instrumento para acceder al poder.

La ideología del dogma, de la intransigencia y la intolerancia, el suponerse "portadores de la verdad", ha orientado conductas en los actores de la sociedad colombiana: los políticos (armados o desarmados) y los sociales; la tendencia histórica ha sido la de resolver las insatisfacciones sociales y políticas acudiendo a la violencia; es la tendencia:

(...) a "satanizar" al adversario, que es considerado la suma de todos los males y la causa de todos los problemas, lo que imposibilita la comprensión de la lógica en que se mueve: esto conduce a la imposibilidad del diálogo entre los que se perciben como diferentes. (González, 1990)

Esto no significa que haya una especie de determinismo que hace que los colombianos tiendan a ser violentos, no, lo que se quiere decir es que hay una serie de referentes culturales, los cuales se expresan en prácticas sociales y crean una propensión a usar la violencia para obtener objetivos políticos, pero estos son susceptibles de ser modificados.

Igualmente, hay que señalar que a las luchas sociales históricamente se les dio un tratamiento de subversoras del orden establecido, por lo tanto, la respuesta fue solamente represiva. La parcialidad de las instituciones estatales en los diversos conflictos, en contra de los intereses de sectores sociales subordinados, ayudó a deslegitimar al Estado y sincrónicamente se convirtió en un elemento de legitimación de los actores que lo confrontan.

Pese a sus intencionalidades, las estrategias de desarrollo colombianas han excluido o incluido sólo parcialmente, importantes grupos sociales de los beneficios del desarrollo. 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.

Lo anterior permite entender por qué los conflictos sociales (campesinos, obreros, étnicos, estudiantiles, de pobladores), como espacio normal de divergencia social, con mucha frecuencia en Colombia, se desvían a esa dimensión contradictoria en que la única posibilidad de resolución pasa por el recurso de la violencia y la eliminación o imposición sobre el otro. Por ello, la relación entre conflicto y violencia en nuestro medio se hace estrecha y conlleva una mirada conjunta.

Entonces, el conflicto armado colombiano se puede considerar como uno de naturaleza política, que tiene raíces históricas y sociales determinadas. En esta perspectiva se encuentra la pretensión de grupos organizados, de constituirse en actores político-militares que puedan confrontar al Estado o al Régimen Político, influenciar sus políticas públicas e hipotéticamente remplazarlo. Estas organizaciones inicialmente estaban orientadas por determinadas ideologías políticas que se constituían en paradigmas y referentes de su acción.

De todas formas, en el trasfondo del conflicto político armado se encuentra planteada una competencia de poder entre el Estado o los sectores dirigentes, de una parte y las organizaciones insurgentes, de la otra.

LAS EXPERIENCIAS DE NEGOCIACIÓN DE LOS ENFRENTAMIENTOS ARMADOS

En los casos de las guerras civiles, una vez concluido los enfrentamientos, casi siempre y 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”, es 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 –hay que señalar no se dio en su totalidad– y finalmente el acuerdo político que configuró el Frente Nacional y se considera el verdadero pacto de paz entre liberales y conservadores.

Ahora, a mediados de los años 70, 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*” el cual propone una salida política negociada con el Gobierno de la época –Alfonso López Michelsen–. Más allá

de la inexistencia de desarrollos posteriores, es importante reseñar esta iniciativa como antecedente histórico relevante.

Cabe agregar, sin embargo, que, a comienzos de los años 70, terminando el Frente Nacional y luego de la cuestionada derrota en las elecciones del 19 de abril de 1970 del General Rojas Pinilla, surge una nueva guerrilla, la cual va a ser un gran protagonista político-militar: el Movimiento 19 de abril (M-19). Y el primer hecho de impacto político, fue el secuestro y posterior asesinato del presidente de la central sindical CTC, José Raquel Mercado, acusado de ser cómplice de la CIA norteamericana y de actividades corruptas.

Luego, a finales de los años 70, el M-19 se toma la Embajada de la República Dominicana, el día de la celebración de su fiesta nacional, tomando como rehenes alrededor de quince embajadores, incluidos los de Estados Unidos, México, Israel, Austria y el Nuncio Apostólico. Este hecho será la noticia nacional e internacional más relevante del momento y por cerca de dos meses, hasta que 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 guerrillero–, una salida negociada que permitió la salida hacia Cuba –previa solicitud del Gobierno colombiano a ese país– del comando guerrillero y la liberación de los rehenes.

Entonces, 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 podría considerarse 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 y 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.

Luego el comando guerrillero va a salir hacia Cuba, país que 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, quien tuvo un corto período de actividad.

Igualmente, propicia como efecto no previsto, la “apertura democrática” en el siguiente período gubernamental, el de Belisario Betancur.

A comienzos de los años 80, 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 serán luego protagonistas de hechos de violencia de gran barbarie y de gran impacto.

Los años 80 comienzan con el aire fresco que significó inicialmente el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y sus propuestas de apertura democrática. Por primera vez se empezó a soñar colectivamente con la posibilidad de la paz; de esta manera es posible afirmar que el Gobierno Betancur expidió la ley de amnistía más generosa con los alzados en armas de la historia colombiana.

El gobierno de este mandatario inició con una caracterización política del conflicto interno armado a partir de considerar que hay unas condiciones objetivas y subjetivas que lo explican. Parte de la misma 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), procesos que estuvieron acompañados de una serie de propuestas de reformas políticas. Para las causas objetivas del conflicto armado se esboza el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR.)

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” – 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 en ese momento, con la toma 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 refiere Elsa Blair (1993):

(...) 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.

Y lo que terminó teniendo, a futuro, efectos desastrosos, llevó a la aparición del recurso de estrategias parainstitucionales, como forma de enfrentar el conflicto interno armado. Luego, 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 permitió un importante protagonismo internacional del gobierno con la creación, junto con México, Venezuela y Panamá, del *Grupo Contadora*, para la paz en Centroamérica. Adicionalmente, el presidente Betancur se reunió en España con los jefes del M-19, actuando ese país como huésped y facilitador de estos contactos.

Además, en el Gobierno de Belisario Betancur comenzó a tratarse el tema del narcotráfico como un problema de la agenda internacional, ligado al uso de la extradición y no simplemente de delincuencia común.

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, en este sentido Francisco Leal (1994) comenta:

(...) 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 recrudescimiento de la violencia pusieron sobre el tapete el tema de la ineficiencia de las instituciones militares en el manejo del orden público.

Inicialmente buscó la institucionalización del manejo del tema y creó la Consejería

Presidencial de Paz, asumiendo así el presidente la responsabilidad política del mismo.

Luego introdujo cambios en el PNR y lo convirtió en la principal herramienta de “*contrainsurgencia política*”, buscando restarle legitimidad a la guerrilla: de esta manera se pasa de priorizar la relación gobierno-guerrilla, a darle énfasis prioritario a la relación entre gobierno-comunidad. Entonces, se rompe la tregua con las Farc, que había heredado del Gobierno anterior y después de una emboscada que hace 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 dirigentes políticos–, 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 años 80, conllevaron a la desmovilización de los grupos guerrilleros M-19, el sector mayoritario del EPL, el PRT, el Quintín Lame y, posteriormente, con la misma política, y en el siguiente Gobierno, el de César Gaviria, la Corriente de Renovación Socialista. Estas negociaciones inician con el cese al fuego previo y unilateral por parte de los grupos guerrilleros y luego con la localización 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*”, la percepción del agotamiento de la estrategia guerrillera armada, las expectativas de “*negociación*” con sectores del narcotráfico, especialmente el llamado “*cartel de Medellín*”–, los que llevaron al proceso constituyente de 1991, en donde se elaboró y expidió la Constitución Política de ese año.

Durante este Gobierno, se dio 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 y candidatos presidenciales, pretendiendo justificar todo esto con la consigna de eliminación de la extradición a USA.

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

Por su parte, el Gobierno de César Gaviria (1990-1994) buscó dar un cambio en relación con las Fuerzas Armadas y en el documento una *Estrategia Nacional contra la Violencia* (1991), reunió, 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 parte de considerar que el problema de la violencia en Colombia desborda interpretaciones convencionales.

Este gobierno continuó y terminó los procesos de conversaciones iniciados por el anterior, e hizo un intento –que concluyó fracasado– de estructurar un proceso de negociaciones en el exterior –Venezuela y México–, con la agrupación denominada en la época como Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar –CGSB– (la cual agrupaba a las Farc, ELN y un sector minoritario del EPL).

De todas formas, se deben destacar algunas contradicciones que se dan en este

Gobierno y en relación con el tema de la búsqueda de la paz:

1) el día de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, que luego expedirá 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, el cual va a primar hasta el Gobierno de Andrés Pastrana.

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. Aquí se plantea un esfuerzo por quitarle el carácter político a la guerrilla, por deslegitimarla ante la sociedad y aislarla; de esta manera, el presidente Gaviria se refirió públicamente a los guerrilleros como “perros rabiosos”, “dinosaurios” y otras 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 en 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.

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 y 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 saboteos 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 y 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”. (Dávila, 1998)

El inicio del Gobierno 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; de ahí que se inició 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 dio de nuevo reconocimiento a la guerrilla como actor político. Pero, 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 detenidos, Francisco Galán y, posteriormente, con Felipe Torres, a los cuales el ELN nombró como sus voceros. De esta manera, se producen 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, junto a la presencia de miembros de la Comisión de Conciliación.

Posteriormente, con los buenos oficios del Consejo Nacional de Paz¹ e intermediarios alemanes, 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 donde 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 (MJB), una pequeña disidencia del M-19, incluida la creación por dos meses de una zona de despeje en el municipio de Miranda (Cauca).

1. 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, Ministro de Defensa de ese momento.

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 los jefes de los grupos paramilitares.

Además, la participación internacional fue muy importante en el Gobierno de Ernesto Samper, porque 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. Por último, se debe reseñar que hubo una importante participación de miembros de la comunidad internacional, como testigos en la liberación unilateral de militares y policías secuestrados por las Farc, en Cartagena del Chairá.

Luego, en la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) se dio la 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–; a la par se dio un importante proceso de modernización de las Fuerzas Armadas. Entonces 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 y 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.

Pero 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 impase, 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.

La prioridad de las negociaciones de este Gobierno estuvo situada con las Farc; en estas se lograron 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, además de efectuar un acuerdo de intercambio humanitario y adelantar una serie de reuniones de personalidades con la cúpula de las Farc. Al final de la experiencia se nombró una “Comisión de Notables”, quienes elaboraron 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.

Por su parte, 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, con 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 con la creación de la figura de los “grupos de países amigos” de los procesos con las Farc y el ELN. También se dio 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.

Luego llega el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), cuyo centro de acción 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, la cual rompe con los esquemas tradicionales.

Teniendo como hecho transversal el conflicto armado interno de Colombia como punto principal del problema, se aborda el concepto de terrorismo 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.

De esta manera, plantea inicialmente el presidente, la 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 Católica, lo que produjo la desmovilización de una buena parte de estas estructuras armadas, aunque eso no significó el fin del paramilitarismo, pero sí contribuyó 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

del 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 conversaciones en La Habana, por casi dos años 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 del Gobierno Uribe con el Gobierno de Venezuela, a finales del año 2007 y aparentemente buscando fortalecer acercamientos con las Farc.

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 actores relevantes de la comunidad internacional a la iniciativa de buscar terminar el conflicto armado interno, a través de conversaciones entre el Gobierno y las Farc-EP, era de vital importancia; un proceso de este tipo requería legitimidad, tanto en lo interno como en lo externo.

Hubo, para este momento, una particular coincidencia en lo internacional que favoreció los esfuerzos de terminación del conflicto armado. En los Estados Unidos estaba el gobierno encabezado por un demócrata, el presidente Barack Obama, quien estaba favorablemente dispuesto a acompañar los esfuerzos para terminar el conflicto armado colombiano, lo cual generó un ambiente ameno.

En América Latina se tenía, para la época, una serie de gobiernos “progresistas” o denominados por algunos, como de izquierda, los cuales tenían 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.

Entonces, 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, coincidieron en apoyar el proceso de conversaciones entre el Gobierno colombiano y las Farc-EP.

A nivel internacional, este proceso de conversaciones contó 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 –como 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–, van 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 pronunciaron a favor de este esfuerzo colombiano.

UNA “NUEVA POLÍTICA PÚBLICA DE PAZ”. LA FASE EXPLORATORIA DE LA HABANA

Algunos funcionarios del Gobierno Uribe intentaron posicionar la idea de que se estaba “en el fin del fin” del conflicto armado, lo cual era sólo parcialmente cierto; pero más allá de los golpes que el Estado les había dado a las guerrillas, la solución por la vía militar estaba lejos de alcanzarse.

En esta ocasión, la estructuración de la política de terminación del conflicto armado y de construcción de paz fue un esfuerzo conjunto entre el Gobierno y el actor

insurgente, en la fase previa o exploratoria, a partir de una serie de criterios o, como las denominó el Presidente Santos en su documento: *Batalla por la paz* (2019), unas “líneas rojas” que no era posible traspasar: no discutir el modelo económico, ni el Estado de Derecho, tampoco ningún aspecto que tuviera que ver con el presente o el futuro de las Fuerzas Armadas, ni las relaciones internacionales pero dejando una amplia flexibilidad en su diseño.

Por ello 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, iba a configurar las directrices de la Política Pública de paz que orientó este proceso.

También hubo varios factores que contribuyeron a crear un clima propicio para este ejercicio y uno de los más importantes fue la decisión, por parte de las Farc-EP, de terminar con el secuestro o, como lo denominaban ellos, “las retenciones económicas”.

El Acuerdo que actúa como “Hoja de Ruta”

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

Pero para llegar a esta formulación se requirió a esta fase de preconversaciones o preacercamientos porque iba a ser muy importante el rol de un facilitador. Aquí, Andrés Bermúdez (2018) destaca 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... (p.33)

Otro aspecto importante que se precisó 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 y el segundo, una responsabilidad de todos los colombianos.

Se acordó entonces una dinámica para el funcionamiento de la Mesa de Conversaciones 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 se iba a denominar Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición–, seguidamente el punto de Fin del Conflicto y, por último, 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 así:

“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 el “tercer” mecanismo fue la Oficina de Naciones Unidas en Colombia y el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional, quienes fueron encargados de la organización de esos Foros de Participación. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018, T.II)²

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 Unidas en Colombia, escogieron las 60 víctimas que fueron, en cinco delegaciones de doce víctimas cada una, a reunirse con la Mesa de Conversaciones. Estas reuniones de las víctimas o mejor, sobrevivientes, con la Mesa de Conversaciones en La Habana, fue de la mayor importancia en el propio desarrollo de las conversaciones.

2. Es importante destacar que una amplia síntesis de los diversos Foros de participación se encuentra en Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), en el documento: *Biblioteca del Proceso de Paz con las Farc-EP* (once tomos que compilan todos los documentos de la negociación).

A propósito de dos temas sensibles, se acudió al mecanismo de comisiones de expertos o subcomisiones técnicas, para 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.

GOBIERNO PETRO Y LA PAZ TOTAL

El Gobierno de Gustavo Petro (2022-2026), recibe toda esta historia de intentos de hacer y construir paz, que se ha intentado resumir previamente y por supuesto la pretensión sería 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 es posible aventurar lo que se considera pudo 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 a 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 parecía existir una idea de 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.

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” y que era lograr una Colombia sin violencia –objetivo loable y aceptado por la mayoría–, concordante con la política de Seguridad Humana, implicaba 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 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, 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 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.

Además, 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.

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, todo parece indicar que es fundamental que el Gobierno designe unos líderes de cada una de estas conversaciones pues, de lo contrario, será difícil que el Consejero Comisionado de Paz pueda estar orientándolas. En esto se

ha avanzado, al designar ya las diferentes cabezas de los equipos negociadores del Gobierno.

Aquí es importante tener en consideración los cambios territoriales que el conflicto armado ha venido mostrando. Aun cuando 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 el Gobierno establece los diálogos y avanza 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”, a los cuales se les atribuía una justificación altruista y, por consiguiente, tenían un tratamiento penal “benigno”; en este 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. Pero eso se modifica en el actual gobierno, al considerar que

esta distinción ya no es tan evidente y que difícilmente lo que se consideraba los clásicos delincuentes políticos, ya se han diluido.

Estos esfuerzos, hacia la “Paz Total” deben entonces 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, y 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 parece ir más allá de la negociación, los acuerdos y su cumplimiento. Por supuesto, debería incluir un cambio cultural, 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. Esperaría, en una lectura optimista, que se avance sustancialmente con el ELN –ojalá se pudieran concluir estas conversaciones en el actual Gobierno–, pero en aras de una mirada prudente, es conveniente mirar con realismo el desarrollo de la misma.

Paz Total: entre territorialidad y negociación nacional

El Consejero Comisionado de Paz, Otty Patiño, en 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...

Sobre lo anterior, se debe pensar que en estas ideas hay una precisión importante de cómo se concibe la Paz Total por el encargado de orientar la misma. Efectivamente el centro de la propuesta de 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.

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 estos, 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”.

Ahora, 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 están conversando el Gobierno y el ELN, es decir: *“llegar a acuerdos e irlos implementando enseguida”*, lo cual podría facilitar el ir construyendo esas diversas formas de implementar, pero el desafío de hacerlo no es fácil si no existe un adecuado nivel de confianza entre las partes 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, pero de una parte el marco normativo tiene una gran cantidad de interrogantes y ausencias, pero 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 incertidumbre acerca del punto de llegada.

Hay que decir que la Mesa de Conversaciones con el ELN ha venido avanzando, pese al “congelamiento” de la misma por más de seis meses, pero todo indica que al final de este año se retomará el funcionamiento de la Mesa, no sin descartar que haya algunas precisiones y/o ajustes a los acuerdos ya firmados y que las dos delegaciones tienen el desafío de retomar la confianza. Ojalá no pretendan tratar de entrar en una especie de “carrera contra reloj” para recuperar el tiempo, porque ese puede ser el camino para ir hacia otro “congelamiento”.

En el caso de las dos mesas de conversaciones con las disidencias de Farc, estas 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 dificultad que ha conllevado el manejo de la situación jurídica de su máximo responsable, por ser considerado por un sector como firmante y luego como quien abandonó el Acuerdo de La Habana.

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 sin duda habrá acuerdos 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 negociación, a juicio personal ha radicado en lo siguiente:

1) La no existencia de una clara conexión con la fuerza pública que permita que la necesaria relación de la política de paz se vea articulada 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.

3) No disponer de equipos negociadores con experiencia, mayor tranquilidad para asumir la negociación, con la necesaria calma y valorando, de manera adecuada, la importancia de los aspectos procedimentales que, en el caso de la mesa con el ELN, han sido muy determinantes. No con esto se quiere decir, como algunos lo afirman, que inicialmente se debe buscar clarificar si hay una real intencionalidad de paz o no, lo que se considera bastante incierto, entre otras razones, porque la experiencia muestra que hay actores que es en el desarrollo de la misma negociación van construyendo su decisión de dar el paso de transitar de la política con armas a la política desarmada.

Vale la pena destacar que el presidente decidió acudir a sus compañeros líderes en el M-19 y que tenían conocimiento de lo que había sido su propio proceso de conversaciones y aprovechar esa experiencia, además de los niveles de confianza que los mismos le generan al presidente. Sin embargo, algunos piensan que igualmente se reflejará acá una característica del antiguo M-19 y es la de ser más dados a la improvisación que a la planeación y esto tiene sus más y sus menos.

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 y con ciertos Gobiernos territoriales, por cuanto esto ayudaría a potenciar las mesas de conversaciones y a estimular el avance de las mismas.

A manera de conclusión

Aunque es un poco prematuro aventurar posibles resultados de una política pública en curso, cuando faltan cerca de veinte meses del actual Gobierno, sí es posible y útil hacerlo con algunos aspectos que a juicio personal 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 es posible 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 haber un gran “afán” de parte de los equipos del Gobierno por avanzar en la política, para así lograr presentar resultados, lo que 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 no hay claridad en cuál sería el punto de llegada de cada uno de estos procesos.

Hay un 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, sin duda, tiene el gobierno, con el presidente a la cabeza. Hasta el

momento se ha visto un gobierno con baja capacidad de implementación de las políticas gubernamentales y eso no es distinto en este campo de la gestión pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- » Bermúdez Liévano, A. (2018). *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro*. Fondo de Capital Humano para la Transición Colombiana, Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT).
- » Blair Trujillo, E. (1993). *Las Fuerzas Armadas. Una mirada civil*. Cinep.
- » Dávila Ladrón de Guevara, A. (1999). *El juego del poder: historia, armas y votos*. Ediciones Uniandes-Cerec.
- » González, F. (julio de 1990). Relaciones entre cultura y política. Aproximación a los modelos culturales implícitos en nuestras percepciones de la política. En: *Imágenes y Reflexiones de la Cultura en Colombia –Regiones, Ciudades y Violencia–*. Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá.
- » González, F. (2008). ¿Una historia violenta? Continuidades y rupturas de la violencia política en las guerras civiles del siglo XIX y la violencia del siglo XX. En: *Historia de las Ideas Políticas en Colombia*, J. F. Ocampo (Ed.). Taurus – Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar-Pontificia Universidad Javeriana.
- » Leal Buitrago, F. (1994). *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*. Tercer Mundo Editores-Iepri.
- » Presidencia de la República (mayo de 1991). *Estrategia Nacional contra la Violencia*. Bogotá.
- » Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) (2012). *Biblioteca del Proceso de Paz con las Farc-EP. Once tomos compiladores de la negociación*. Bogotá
- » Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) (2012) – Presidencia de la República (2018) *Comunicado Conjunto el 25 de noviembre de 2012. Tomo II*. Bogotá.
- » Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) – Presidencia de la República (2018). *Biblioteca del Proceso de Paz con las Farc-EP (once tomos que compilan todos los documentos de la negociación)*. Bogotá. OACP. Tomo VII.
- » Santos, J. M. (2019). *La batalla por la paz*. Editorial Planeta.