

## Los acuerdos de paz Estado-guerrillas en Colombia, 1982-2016

### Peace agreements between State-Guerrillas in Colombia, 1982-2016

Álvaro Villarraga Sarmiento\*

#### Resumen

*En Colombia no se consiguió un acuerdo global y simultáneo entre el Gobierno nacional y las distintas guerrillas que han propiciado un alzamiento armado que ya supera medio siglo. El modelo de negociación ha sido el de las mesas bilaterales con cada una de las guerrillas e incluso también con fracciones guerrilleras disidentes y con milicias campesinas urbanas y rurales. A pesar de la prolongación de la guerra irregular interna, progresivamente se han realizado tales pactos definitivos de paz, aunque también se han sucedido de manera intercalada episodios de mesas de conversación con varias de las guerrillas con resultados fallidos.*

Fecha de recepción: 25 de agosto de 2016.

Fecha de aprobación: 18 de octubre de 2016.

---

\* Politólogo, especialista en resolución de conflictos, especialista en derechos humanos, docente e investigador. Directivo del Centro Nacional de Memoria Histórica, integrante de la Fundación Cultura Democrática y catedrático universitario.

*Inicialmente, el Gobierno Betancur en 1984 pacta treguas y compromisos hacia la paz con las FARC, el EPL y el M19, pero las élites políticas y económicas tradicionales se oponen a aplicar los acuerdos y la fuerza pública no acoge el cese al fuego, de forma que se retorna a las hostilidades. En 1989 al expedir una política de paz el Gobierno Barco pacta la paz con el M19, con propuestas de reformas. Al convocarse la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, el Gobierno Gaviria pacta la paz con el EPL y con las milicias campesina PRT e indígena MAQL. La apertura democrática conseguida por esta Constituyente al expedir una nueva Constitución Política hace que una fracción minoritaria del ELN, la CRS, pacte la paz en 1994, así como lo hacen varias milicias urbanas en Medellín. Y recientemente, el Gobierno Santos pactó la paz con las FARC EP en 2016, guerrilla más histórica y de mayor potencial, con compromiso de reformas, a la vez que definió con el ELN la agenda de negociación, de forma que si se consigue este pacto, se habrá terminado la guerra entre el Estado y las guerrillas insurgentes.*

**Palabras clave:** Colombia, guerra interna, guerrillas, FARC, ELN, EPL, M19, PRT, MAQL, CRS, acuerdos de paz.

## Abstract

*In Colombia a global and simultaneous agreement was not reached between the national Governments and the different guerrillas that have led an armed uprising that surpassed half a century. The model of negotiation has been the establishment of bilateral tables with each of the guerrillas and even also with dissident guerrilla factions and with urban and rural peasant militias. In spite of the prolongation of the internal irregular war, these definitive pacts of peace have been made progressively, although have also been interspersed with episodes of conversation tables with several of the guerrillas with failed results.*

*Initially, the Betancur government in 1984 agreed a truce and commitment to peace with the FARC, the EPL and the M19, but the traditional political and economic elites opposed applying the agreements and the government forces did not accept the cease-fire, so they return to hostilities. In 1989, when issuing a peace policy, the Barco government negotiates peace with the M19, with proposals for reforms. And the convening of the National Constituent Assembly in 1991, the Gaviria government negotiated peace with the EPL and the peasant militias PRT and the indigenous group MAQL. The democratic opening achieved by this Constituent Assembly through the issuance of a new*

*Political Constitution causes that a minority fraction of the ELN, the CRS, agrees to peace in 1994, and so how do many urban militias in Medellin. Recently, in 2016, the government lead by President Santos achieved a peace agreement with the FARC EP, the most historic guerrilla and with greater potential, and a commitment to reforms, in the meantime it is also defining with the ELN the negotiating agenda, so that if this agreement is achieved the war between the State and the insurgent guerrillas will be over.*

**Keywords:** *Colombia, internal war, guerrillas, FARC, ELN, EPL, M19, PRT, MAQL, CRS, peace agreements.*

## **Introducción**

El modelo de negociación de la paz en Colombia entre el Estado y las guerrillas no ha sido global ni simultáneo en su resolución. Se imponen soluciones parciales con resultados acumulativos y a veces sin ellos. En todo caso, se acumulan experiencias de pactos de paz entre los gobiernos y la mayoría de las guerrillas, dando lugar a esfuerzos hacia la construcción de la paz, pero en tensión con dinámicas de prolongación del conflicto. Así, luego de cinco décadas de un conflicto bélico iniciado en los años 60, dos décadas después, en los 80, se dieron las primeras conversaciones y acuerdos entre gobiernos y guerrillas. A partir de ahí se suceden o coexisten políticas de paz y políticas de guerra desde los gobiernos, de manera que se registran, a la par con las dinámicas de guerra, experiencias de treguas temporales, acuerdos parciales y acuerdos de paz definitivos con distintas insurgencias. En la actualidad puede afirmarse que se asiste a los episodios finales de este conflicto bélico, por cuanto se desarrollan conversaciones y acuerdos de paz con las guerrillas que han mantenido el alzamiento.

Hace más de dos décadas se pactó la paz con las guerrillas M19 (Movimiento 19 de Abril) en 1990 y EPL (Ejército Popular de Liberación) en 1991 y con pequeñas fracciones guerrilleras y de milicias locales rurales y urbanas en distintas regiones, entre 1991 y 1998. Recientemente, en 2016, se consiguió pactar la paz entre el Gobierno y las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo), la insurgencia de mayores raíces históricas, potencial militar e impacto político, pero aún está pendiente el logro de un pacto de paz definitivo con el ELN (Ejército de Liberación Nacional). Adicionalmente, consolidar la paz exige disolver de forma completa las estructuras paramilitares, parcialmente desactivadas entre 2003-2006, momento en el que se denominaban AUC (Autodefensas Unidas de Colombia).

Así mismo, otra característica del modelo colombiano de solución de su conflicto armado ha sido la de relacionar la suscripción de los pactos de paz con formas de participación o de convalidación ciudadana. Al respecto se tiene el antecedente histórico de la cruenta guerra civil entre el Partido Conservador -en el poder- y el Partido Liberal -que se resistió a la violencia oficial en alianza con el Partido Comunista-, entre la segunda mitad de los años 40 y la década del 50, la cual ocasionó una grave tragedia humanitaria, pero se resolvió finalmente con un acuerdo de paz entre las élites de los partidos Liberal y Conservador, que recurrió a convocar un plebiscito en 1957. Este plebiscito tuvo amplia acogida en todas las vertientes políticas por tratarse de recuperar la paz, pero reformó el régimen

político de forma que cerró la participación política a cualquier vertiente política distinta a estos dos partidos.

De igual forma, en la segunda fase de guerra civil iniciada hacia 1964, entre el Estado y varias guerrillas insurgentes de izquierda, el primer acuerdo de paz con varias de ellas lo logró conseguir el presidente Belisario Betancur, de forma que suscribió una tregua bilateral, cese de fuegos y pactos para la paz en 1984 con las FARC, el EPL y el M19. Sin embargo, ante oposiciones para que se aplicaran los compromisos de los acuerdos de sectores de élite y el desacato a la orden de cese al fuego de las fuerzas militares, este proceso de paz fracasó. No obstante, la política de paz gubernamental tuvo impactos positivos como una reforma constitucional que introdujo la elección popular de los alcaldes, inversiones de desarrollo regional y la conformación de comisiones de paz y de veeduría con representación política y social importante.

Luego de fuertes hostilidades militares, al finalizar los años 80 e iniciar los 90, en medio de una crisis de distinto orden, se abrió un compás a favor de varios pactos de paz sucesivos. Inicialmente, se pactó la paz con el M19, cuando el presidente Virgilio Barco optó por una política de paz que ofreció garantías a las guerrillas si pasaban a la política en la legalidad. Seguirían los pactos de paz bajo el Gobierno del presidente César Gaviria con el EPL y con la milicia campesina PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores) de Montes de María y la milicia indígena MAQL (Movimiento Armado Quintín Lame) del Cauca, en el contexto determinante para ello de la realización de la Asamblea Nacional Constituyente, que dio lugar a la nueva Constitución Política expedida en 1991.

El influjo de este cambio institucional progresista llevó a que una fracción minoritaria del ELN, la CRS (Corriente de Renovación Socialista), pactara la paz con el mismo Gobierno Gaviria en 1994. Igualmente, lo hicieron varias agrupaciones de las MP (Milicias Populares) de Medellín en 1994 y otras denominadas MIR COAR (Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados) también en esa ciudad en 1998, con el presidente Samper. Incluso, las guerrillas que se mantuvieron en alzamiento, FARC EP y ELN, sostuvieron conversaciones de paz y lograron acuerdos parciales con algunos gobiernos, pero sin llegar a un pacto definitivo. Así lo hicieron con el Gobierno Gaviria en 1991 en Caracas, Venezuela, y en 1992 en Tlaxcala, México. Posteriormente, con el Gobierno Pastrana, entre 1999 y 2002. Y lo hizo el ELN con el presidente Uribe, entre 2005-2007 en La Habana, Cuba.

Entonces sobrevino la fase más intensa de este conflicto bélico y, a la vez, la más degradada en lo relativo a las masivas violaciones a los derechos humanos y al

derecho humanitario, con compromiso de las partes. Desde la segunda mitad de los 90 y los primeros años del 2000, los paramilitares, con apoyo o aquiescencia del Estado, produjeron centenares de miles de víctimas en una ola de masacres, homicidios, desapariciones forzadas y atentados. Con posterioridad, el Gobierno del presidente Álvaro Uribe se empeñó en el aniquilamiento de las FARC en sus dos mandatos, 2002-2006 y 2006-2010, sin lograrlo, aunque consiguió replegarlas y debilitarlas.

En estas circunstancias, en 2012 se produjo el viraje del presidente Juan Manuel Santos, mediante el cual nuevamente abrió la posibilidad de una solución concertada con las guerrillas. En tal sentido, avanzó en definiciones de agenda y en acuerdos parciales desde ese año hasta 2016, cuando consiguió plasmar un Acuerdo de Paz final con las FARC y cesar definitivamente las hostilidades con esta guerrilla. Este Acuerdo de Paz fue a un plebiscito en 2016, el cual, al no obtener la mayoría, demandó revisiones y complementos a su contenido. Simultáneamente, con lentitud, el mismo Gobierno convino una agenda con el ELN, de forma que se preveía para inicio de 2017 la instalación pública y formal de la mesa de conversaciones en Quito, Ecuador.

Colombia, con este complejo periplo de soluciones fraccionadas, difiere de procesos de paz realizados en países como El Salvador, Guatemala y en varios países de otros continentes, al no conseguir resolver la guerra civil irregular interna mediante un acuerdo global y simultáneo del Estado con el conjunto de las guerrillas insurgentes. De tal forma, Colombia obtiene la paz a partir de una serie de pactos sucesivos, logrados de manera independiente con cada una de ellas, bajo determinados contextos cambiantes y en medio de un ambiente de alta conflictividad política y social, así como de una grave y también prolongada crisis humanitaria.

En estas circunstancias, nos ocupamos del análisis de los diálogos y acuerdos de paz conseguidos con el M19, entre 1989 y 1990; con el Partido Comunista de Colombia Marxista Leninista (PCC ML), y su guerrilla EPL; con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y con el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), entre 1990 y 1991. El M19 desmovilizó cerca de un millar de combatientes; guerrilla que había mostrado audacia militar y obtenía simpatías en sectores urbanos. El PCC ML y su EPL, uno de los principales movimientos insurgentes, con presencia e influjo social en varias regiones, desmovilizó más de dos mil combatientes. El PRT, con incidencia social y campesina, desmovilizó una milicia de doscientos efectivos en los Montes de María. El MAQL, milicia indígena con arraigo en tales comunidades, en Cauca, desmovilizó más de ciento cincuenta integrantes.

Igualmente, analizamos el pacto de paz con la fracción guerrillera CRS, con cerca de tres centenares de combatientes y un registro similar de militantes políticos, se desmovilizó también en Montes de María, en 1994, a la vez que registraba presencia en otros lugares como la ciudad de Medellín y el suroeste de Antioquia. Así mismo, los pactos de paz con las siguientes milicias populares: MPP (Milicias del Pueblo y para el Pueblo), las MIVA (Milicias Independientes del Valle de Aburrá) y las MM (Milicias Metropolitanas de Medellín), que firman conjuntamente la paz en Medellín en 1994 y desmovilizaron seis centenares de integrantes. Y en la misma ciudad lo hicieron las milicias MIR COAR en 1998, desmovilizando dos centenares de combatientes, bajo el Gobierno del presidente Ernesto Samper.

En último término, referimos el pacto de paz entre el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las FARC EP, luego de un importante proceso de conversaciones y acuerdos que consiguió un acuerdo de paz definitivo e inició su aplicación en 2016. El mismo año definieron agenda y metodología de negociación el mismo Gobierno y el ELN, de forma que si consiguen éxito se podrá cerrar de manera definitiva la confrontación bélica, ya histórica por su impacto, efectos y duración de más de medio siglo, entre el Estado y las guerrillas insurgentes referidas.

## Metodología

Este texto es resultado de la participación del autor de forma directa en acciones relacionadas con los distintos procesos de paz registrados, como de su seguimiento y estudio metódico durante las últimas dos décadas, lo cual permite que fluya información importante en los análisis sin necesidad de recurrir de forma amplia a referencias bibliográficas<sup>1</sup>. Ha publicado diversos estudios sobre la materia<sup>2</sup>. Adicionalmente, al tratarse de una ponencia, se utiliza un estilo de conferencia y pedagógico que busca narrar la secuencia histórica de los hechos, evitando la recarga de referencias más allá de lo necesario.

De forma particular, la elaboración responde a un enfoque y tratamiento histórico crítico, siguiendo la secuencia de las cuatro décadas recientes en lo referente a la aplicación de políticas de paz gubernamentales y los consiguientes eventos de diálogo, negociación y eventuales acuerdos o pactos de paz definitivos, entre

1 El autor fue integrante de comisiones de paz en los procesos de paz de 1984-1985, de 1990-1991, hizo parte de iniciativas y representaciones de las organizaciones sociales de paz entre 1993 y 2010, fue miembro del Consejo Nacional de Paz que acompañó procesos de paz entre 2002 y 2010 y participa de colectivos de seguimiento al proceso de paz hasta la actualidad.

2 En especial, la serie Biblioteca de la Paz, nueve volúmenes, en calidad de coordinador, compilador y editor, entre 2008 y 2013.

guerrillas y gobiernos nacionales en Colombia. Combina, a la vez, una presentación descriptiva, mínima, de los asuntos centrales en el curso de estas dinámicas, para dejar traslucir el periplo vivido y la complementariedad finalmente establecida entre la secuencia de pactos de paz que han tenido resultados palpables, registrados de forma particular en una primera ola en el curso de los años noventa, y en una segunda entre 2010 y la actualidad.

### **1. Políticas de paz de los gobiernos Betancur y Barco en los 80**

Luego de dos décadas de confrontación entre el Estado y las guerrillas, se registraron pactos de tregua bilateral y paz en 1984 entre el presidente Belisario Betancur y las FARC, el M19 y el EPL, los cuales constituyeron la primera experiencia de diálogos, definiciones de agendas, de negociadores y creación de comisiones, tanto bilaterales como con participación de sectores políticos y sociales. Aunque concluyeron sin resultados definitivos de paz, por cuanto hubo abierta resistencia desde sectores del poder económico y político a aceptar las reformas propuestas en los mismos acuerdos y, además, la fuerza pública no acató la orden presidencial de cese al fuego, por lo que se produjeron, en consecuencia, sucesivos ataques militares oficiales contra las guerrillas en tregua, asociados a crecientes violaciones a los derechos humanos. En estas circunstancias se dieron, entonces, las rupturas progresivas de estos pactos de tregua y el retorno a las hostilidades entre 1985 y 1987.

La política de paz del Gobierno siguiente, del presidente Virgilio Barco, sustituyó el énfasis en la paz por el de implementar una política que integrara los programas y las acciones de *rehabilitación, reconciliación y normalización*. Sobre esta base se destacó la recuperación de la presencia del Estado en las regiones de conflicto, la convocatoria a las comunidades a través de las formas participativas diseñadas a partir de los Consejos Municipales de Rehabilitación y se contó con una importante gestión de la Consejería para la Rehabilitación y la Normalización y la Secretaría de Integración y de la Presidencia. El consejero presidencial, Carlos Ossa Escobar, tuvo a su cargo la atención y la representación gubernamental de los contactos y diálogos con las FARC, necesarios de adelantar en tanto se firmó un Protocolo de Prolongación de la Tregua con ese movimiento y se habilitaron visitas y un sistema de comunicación por radioteléfono en el campamento de Casa Verde, en La Uribe.

Sin embargo, en 1988 este Gobierno, ante el recrudecimiento de la violencia política propiciada por la guerrilla, por el narcotráfico y por otras formas delincuenciales, introdujo un viraje en su política de paz, en medio de demandas de sectores de la sociedad civil para que lo hiciera. Expidió la política denominada

“Iniciativa de Paz”, la cual reconoció la posibilidad de la interlocución directa con las guerrillas, siempre y cuando estuvieran en disposición de paz. Esta nueva versión de la política de paz, sin sustituir los programas anteriores, consideraba que el objetivo es la reincorporación de las guerrillas mediante su desmovilización; incluyó la promoción de la reforma constitucional para garantizar un marco político institucional a la reconciliación y metodológicamente asumió un proceso en cuatro fases: primero, acciones de distensión; segundo, una transición en la que cesen las acciones subversivas, se acuerden procedimientos y garantías a través de los consejos nacional y regionales de normalización; tercero, la incorporación legal de los combatientes con base en el indulto, el derecho al ejercicio político y la asistencia temporal y, en cuarto lugar, unos diálogos regionales para consolidar la convivencia.

Con base en esta nueva iniciativa de paz se dinamizaron procesos de intermediación y diálogo con la insurgencia, que tendrían como principales frutos de paz con el M19, el inicio de diálogos con el EPL, el PRT y el MAQL, la creación del Consejo Nacional de Normalización, la expedición de una ley de indulto y el inicio de los programas de reinserción de ex combatientes. No tendría la misma suerte el proyecto de ley sobre la reforma constitucional, que incluía la circunscripción especial de paz, el cual se hundió en el Congreso luego de ser desvirtuado e interferido por el tema de la extradición.

Ante la arremetida de los grupos paramilitares, en gran medida promovidos por sectores del narcotráfico, contra la militancia de la Unión Patriótica, en lo que este movimiento consideró como un “Plan de Exterminio” y que cobró dentro de sus víctimas a sus principales dirigentes, miembros de corporaciones públicas y reconocidos líderes sociales, el Gobierno expidió varios decretos de orden público, dentro de los cuales se incluyeron medidas como la creación de una comisión anticorruptiva y un destacamento policial de fuerza élite que debería combatir los grupos de justicia privada.

En las negociaciones de paz con el M19 se contó con la tutoría moral de la Iglesia Católica, asistió una delegación de la Internacional Socialista, en calidad de veedora y se preparó el acuerdo con base en unas mesas de trabajo donde asistieron voceros de las organizaciones civiles, y que aportaron análisis y propuestas en los distintos temas tratados, y se contó de manera especial con los funcionarios y las delegaciones del PNR (Plan Nacional de Rehabilitación), para el montaje de los dispositivos logísticos en Tolima, Huila y Cauca. Se adoptó como sitio de negociación el campamento en Santo Domingo, población indígena del Cauca, sitio de protocolización del desarme.

Durante el Gobierno Barco existieron las organizaciones guerrilleras y milicianas FARC, EPL, UC ELN<sup>3</sup>, M19, MAQL y PRT. Entre 1986 y 1987, las FARC se mantuvieron en tregua, pero luego de repetidos incidentes militares, asesinatos de miembros de la UP y de otros síntomas de deterioro del proceso, se produjo la ruptura, inicialmente en el departamento del Caquetá y posteriormente en el ámbito nacional. En octubre de 1987 se refundó<sup>4</sup> la Coordinadora Guerrillera, denominada ahora Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar (CNGSB), cuyo texto fundacional buscó una perspectiva de unificación estratégica de la insurgencia, al tiempo que destacó la búsqueda de la solución política del conflicto armado y el respeto al derecho internacional humanitario.

En la segunda mitad de los años ochenta, la actividad guerrillera se extendió, se hizo más intensa y aparecieron formas de coordinación y de operatividad conjunta. Las guerrillas más importantes o en real capacidad de sostener hostilidades militares de guerra frente al Estado plantearon constituirse en ejércitos guerrilleros y contemplaron incluso la posibilidad de fusionarse en un solo movimiento (FARC, ELN, EPL, M19). Tecnifican las comunicaciones, mejoran la capacidad de fuego y cuentan entonces con unidades especializadas y dispositivos más avanzados. Y en distintas regiones realizaron acciones conjuntas que resultan ser más contundentes frente a las fuerzas militares estatales.

En términos políticos, las FARC mantuvieron el planteamiento de luchar por un cambio democrático basado en reformas importantes, de las cuales destacaban la reforma agraria, dentro de una estrategia de guerra y un “Plan hacia la toma del poder”, sin descartar la realización de diálogos para explorar la posibilidad de la paz. El EPL retomó su propuesta de exigir una Asamblea Nacional Constituyente para que las guerrillas se convirtieran en partidos políticos en un marco de garantías y de reforma política democrática, pero consideró que de no darse tal apertura tendría que generalizarse una guerra civil. El ELN, reacio entonces a los diálogos de paz con los gobiernos, planteó, sin embargo, un acuerdo de humanización de la guerra entre el Gobierno y las guerrillas. Y el M19 propuso consignas de reforma política y de la justicia, y al entrar en negociaciones reconsideró la vigencia de la guerra y afirmó una línea de concertación, diálogo y reformas.

3 Denominación coyuntural que adoptó el ELN entre 1987 y 1991, producto de la unificación con el grupo de izquierda revolucionaria MIR PL (Movimiento de Integración Revolucionaria Patria Libre).

4 En 1985 se creó la Coordinadora Nacional Guerrillera (CNG) integrada por el ELN, el EPL, el M19, el PRT, el MAQL, el MIR PL y el F. RF (Frente Ricardo Franco -disidencia de las FARC-). En 1987 se fundó la Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar (CNGSB) conformada por las FARC, el ELN, el EPL, el M19, el PRT, el MIR PL y el MAQL. El F.RF se desintegró, a la vez que había sido expulsado de la CNG ante los dramáticos casos de ajusticiamientos internos realizados en Tacueyó, Cauca, al parecer producto de la infiltración militar y la propia degradación como proyecto insurgente.

En tales circunstancias, entre 1989 y 1990 se produjo una ruptura en el seno de la CNGSB. El M19 optó por iniciar solo las negociaciones de paz con el Gobierno Barco, distanciándose en 1989 de los acuerdos establecidos en la misma coordinadora guerrillera, en aras de explorar una solución global con todas las insurgencias. Inicialmente, intentaron hacerlo coordinadamente las FARC, el EPL, el MAQL y el PRT, pero finalmente, al iniciarse en firme el proceso de convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, solo lo hicieron los últimos tres movimientos. Las FARC y el ELN propusieron participar en la Constituyente pero no con disposición, por tal motivo a una decisión estratégica de suscribir pactos de paz definitiva, sino que mantuvieron el alzamiento armado que prolongaron durante las siguientes tres décadas, de forma que bajo el Gobierno Santos, las FARC EP pactan la paz con este en 2016, tras un importante proceso de negociación, mientras que el ELN en la actualidad desarrolla conversaciones de paz.

## **2. Negociación y pacto político Gobierno-M19**

El proceso de negociación con el M19 contó con la tutoría moral de la Iglesia Católica; el desarrollo de los diálogos se dio con la conformación paralela de mesas de trabajo con la participación de voceros de los partidos Liberal, Social-conservador y la UP, las cuales trataron los temas de mecanismos de distensión, espacios de participación, diálogos regionales, justicia e impunidad. Asistieron también voceros de varias organizaciones cívicas, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, universidades y expertos invitados. Las reuniones de negociación y la progresiva concentración de combatientes se hicieron en el campamento de Santo Domingo (Cauca).

La negociación avanzó con facilidad dado el claro liderazgo de Carlos Pizarro; se fijó un cronograma que contempló la conclusión de un pacto político, como acuerdo de paz definitivo entre el movimiento y el gobierno, que llevaría la firma de los voceros de los partidos. Luego se vendría la desmovilización militar, una vez obtenidas y concretadas las consiguientes garantías políticas, jurídicas y económicas que se acordaran. A tono con los consensos conseguidos con el M19, a mediados de 1989 el presidente Barco presentó un proyecto de reforma constitucional en el Congreso de la República, que incluía una circunscripción especial de paz y un referéndum, para dar un tratamiento preferencial al movimiento legalizado. Se habilitó la veeduría internacional de la Internacional Socialista, que recibiría las armas y observaría la desmovilización, un plan de seguridad y el indulto a partir de la Ley 77.

El 5 de octubre se realiza en Santo Domingo la última Conferencia del M19, de la cual salió un comunicado público que planteaba en uno de sus apartes:

La decisión está tomada. La Asamblea General del Movimiento 19 de Abril, M19, reunida en su décima Conferencia Nacional conformada por su comandancia y todos los organismos de dirección nacional con delegaciones de sus regionales, estructuras especiales e internacionales, ha decidido por voto secreto e íntimo: la dejación de armas, reintegrarse a la vida civil y constituirse en movimiento político legal. Esta decisión será una realidad siempre y cuando se cumplan los compromisos suscritos entre el Gobierno Nacional, los Partidos políticos y la comandancia general del M19... (M19, 1990, pp. 195-196).

El 2 de noviembre se suscribió el “Pacto Político por la Paz y la Democracia”, entre el M19, el Gobierno nacional y el Partido Liberal -partido de gobierno- mediante el cual el Gobierno se comprometió con una iniciativa legislativa para reformar el régimen constitucional, a la ejecución de programas de inserción productiva, protección, seguridad y al reconocimiento como partido legal del ex movimiento insurgente. Del contenido de este pacto se destacan: el desarrollo de una reforma constitucional, el voto obligatorio, la financiación de los partidos políticos, la tarjeta electoral, la revisión del llamado “Estatuto para la Defensa de la Democracia”, un pacto social básico y el modelo económico. El acuerdo de paz puso de presente, otra vez, la necesidad imperiosa de adoptar reformas políticas y sociales y permitió iniciar el llamado proceso de reinserción de los movimientos guerrilleros en la vida civil (Programa para la Reinserción, 1995, pp.12-17).

Sin embargo, en el Congreso no existía ningún ánimo de reforma real y a los parlamentarios solo les preocupaba la campaña para la reelección. Además, la propuesta de referéndum también fue criticada porque el mismo proyecto otorgaba al presidente nuevos instrumentos para el tratamiento del orden público. Finalmente, cuando la Cámara decidió incluir el tema de la extradición en el mismo proyecto, ante la oposición del Gobierno, el proyecto de reforma constitucional se hundió. Este hecho, sin duda, expresó el peso de la influencia de los traficantes de narcóticos en la política del país y provocó una airada reacción del Ejecutivo, que sostenía que el tema de la extradición, por ser un problema de orden público y de relaciones internacionales, era de su competencia.

La nueva situación golpeó a fondo el acuerdo con el M19; sus dirigentes se reunieron el 18 de diciembre a discutir el comportamiento que había que adoptar. Consideraron que el Gobierno ya no tenía nada que ofrecerles y que el pacto político sufría las

calamidades de una guerra ajena; además, la situación demostraba la disgregación del Estado y dejaba en claro la necesidad de construir un pacto nacional para que la paz fuera posible. Propusieron entonces aplazar las elecciones y citar a una Asamblea Nacional Constituyente:

Que el Parlamento no se preocupe hoy por la Circunscripción Especial para los alzados en armas, ni por el Proceso de Paz con el M19. Lo retamos a que convoque ya a un Referendo para el 21 de enero, en el cual el pueblo escoja entre el propio Congreso o la Asamblea Nacional Constituyente. Y si el Congreso colombiano se declara incapaz de convocar, que convoque el pueblo a un golpe de opinión que salve a Colombia. (M19, 1989).

El M19 aceptó el reto de salir a la legalidad aun en estas condiciones. Sus comandantes Carlos Pizarro y Antonio Navarro se trasladaron a Bogotá, todavía sin estar indultados, y provocaron un golpe de opinión. Se dedicaron a impulsar una corriente de simpatía, con base en la cual recobraron la iniciativa política y prepararon el acto de dejación de las armas en Santo Domingo. Obtenidos el indulto, el dispositivo de seguridad, el inicio del programa presidencial de reinserción y la posterior creación del Consejo Nacional de Normalización, donde tendrían asiento. Pizarro le explicó al país el desarme en términos de señalar como “mezquina” a la clase política, al negar la reforma constitucional propuesta en el pacto de paz, pero considerando que para el M19 era la “mayor victoria” vencer el miedo de dejar las armas y “asumir los riesgos de la paz”.

A partir de allí, el Pacto Político de paz con el M-19<sup>5</sup> anunció la desmovilización de todos sus frentes, la dejación de sus armas, municiones y material de guerra y la incorporación de sus miembros a la vida institucional del país. Acordó la realización de una convocatoria del constituyente primario a través de plebiscito, referéndum, o asamblea constituyente, presidida de un amplio acuerdo nacional. También incluyó la integración de una comisión de carácter académico, no gubernamental, para investigar la dimensión nacional e internacional del narcotráfico; formas de financiación del proceso y programas en zonas de influencia de la guerrilla, a través de un Fondo Nacional para la Paz. Creó el Consejo Nacional de Normalización para coordinar la aplicación de los acuerdos de paz y el plan de reintegración de excombatientes a la vida civil (Presidencia de la República, 1990). Promovió

5 Suscrito el 9 de marzo de 1990; firmaron por el Gobierno nacional: Virgilio Barco (presidente), Rafael Pardo Rueda (consejero presidencial), Julio César Turbay Ayala (director nacional del Partido Liberal Colombiano). Por el M-19: Carlos Pizarro León-Gómez y Antonio Navarro Wolf. En representación de la Iglesia Católica: monseñor Álvaro Fandiño. En representación de la Internacional Socialista, en calidad de testigo, Luis Ayala.

programas para la reinserción social y productiva. Así mismo, se implementaron un plan de seguridad y una Comisión de Seguimiento de los compromisos de las partes (Programa para la Reinserción, 1995, pp.12-17).

### **3. Política de paz del Gobierno Gaviria a inicios de la década del 90**

La convocatoria y la opción de participación en la Asamblea Nacional Constituyente, que adquirió el carácter popular y soberana con un histórico falló de la Corte Suprema de Justicia durante el Gobierno de César Gaviria, estimularon los acuerdos que se dieron durante los primeros meses de 1991 de manera escalonada con el PRT, el EPL y el Quintín Lame. Si bien cada uno siguió su propio camino, compartieron experiencias y trataron coordinadamente diversos asuntos. Simultáneamente, en Caracas, Venezuela, se realizaron conversaciones con las FARC, el ELN y una fracción minoritaria del EPL que no participó del pacto de paz suscrito por esta guerrilla. Y al año siguiente, en Tlaxcala, México, de manera que definieron agenda y contaron por primera vez con presencia internacional en la mesa de diálogo; sin embargo, no consiguieron acuerdos y sobrevino la ruptura en momentos que finalizaban los trabajos de la Constituyente.

El Gobierno Gaviria dio continuidad a los procesos de paz iniciados por la anterior administración; delegó para tal efecto al consejero de paz, Jesús Bejarano, y contó en los eventos claves con la intervención directa suya y del respectivo ministro de Gobierno. De hecho, se validó la interlocución directa con las guerrillas y de común acuerdo se invitaron, en calidad de tutores morales, a delegados de la Iglesia Católica. El Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y la Consejería de Paz constituyeron las instancias gubernamentales directamente relacionadas con las conversaciones y el apoyo a los dispositivos propios de los campamentos de negociación.

La política de paz tuvo como fundamento el documento “Estrategia contra la violencia”, el cual propendió a un tratamiento integral de los distintos factores de violencia. Dentro de sus políticas retoma y valida los acuerdos políticos y las garantías para la inserción de las guerrillas, pero a renglón seguido destaca el tratamiento de temas como los derechos humanos, la convivencia y los planes de desarrollo. En materia de justicia agregó la necesidad de recuperar su ejercicio, su legitimidad y su presencia, como parte de la recuperación de la acción estatal en el conjunto del territorio nacional.

Sin duda, la realización de la Asamblea Nacional Constituyente, con importante iniciativa de este Gobierno, constituyó un fenómeno directamente relacionado con

las posibilidades de la paz. El Gobierno así lo reconoció y facilitó la relación de estos dos aspectos: reforma política institucional y procesos de paz. Su iniciativa fue activa en este sentido en la misma Constituyente.

Con las negociaciones de paz del EPL, el PRT y el MAQL se aplicó un esquema de indulto, favorabilidad para el proyecto político surgido en la legalidad, participación en la Constituyente e implementación de los programas de reinserción. Para la coordinación general se contó con los Consejos de Normalización y el Programa para la Reinserción, aunque al inicio con dificultades burocráticas y lentitud, se fue organizando a instancias de la Secretaría de Integración de la Presidencia y luego del PNR.

En relación con los diálogos con las FARC y el ELN, el Gobierno amplió su política de paz en términos de considerar la aceptación de una forma de veeduría internacional para todas las fases del proceso y un manejo amplio para acordar temario en la mesa de negociación. Además, a partir de otras iniciativas, la Constituyente envió su propia delegación a las conversaciones en Caracas con tales guerrillas en 1991, y también asistieron otros voceros de organizaciones sociales y políticas invitadas. De nuevo, la Iglesia Católica desempeñó un importante papel de intermediación y acompañamiento.

Al presentarse la negociación con los movimientos EPL, PRT y MAQL, entre los años 1990 y 1991, se produjo un nuevo reagrupamiento entre las guerrillas que quedaron activas: las FARC, la UC ELN y la pequeña disidencia del EPL que intentó sin éxito reconstruir ese movimiento con cierto apoyo de las FARC. Retomaron la denominación de “Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar” y, de manera coordinada, asumieron los diálogos con el Gobierno nacional en Caracas en 1991 y en Tlaxcala en 1992. Por su parte, se produjo otra disidencia en el ELN, denominada CRS, la cual reconoció como válida la reforma constituyente e inició de manera independiente negociaciones con el Gobierno, entre 1993 y 1994. La mayoría de las Milicias Populares de Medellín asumieron otra negociación de paz con el Gobierno, en 1994.

En estas circunstancias, durante el Gobierno Gaviria se lograron nuevos pactos de paz con el EPL, el PRT, el MAQL, la CRS y las MP de Medellín. Por su parte, las FARC y el ELN mantuvieron las hostilidades, sufrieron fuertes operativos militares del Ejército Nacional, especialmente a partir del ataque a Casa Verde,

La Uribe, Meta, iniciado precisamente el día de las elecciones a la Constituyente,<sup>6</sup> pero también extendieron sus frentes y desarrollaron campañas militares ofensivas.

Los diálogos de Caracas, Venezuela, en 1991 y de Tlaxcala, México, en 1992, se dieron sin cesar la confrontación. Precisamente, en el primer caso, se trató de manera especial el tema del cese al fuego pero no se llegó a un acuerdo. Fue notoria entonces la influencia de los hechos bélicos y de los episodios de violencia políticas en las conversaciones, a tal punto que si bien no fue la única causa, al momento de producirse la ruptura de ambos procesos aparecían hechos graves alegados como motivos. Este tipo de hecho conllevó la ruptura de las conversaciones por parte del Gobierno nacional, tras el asesinato del exministro Argelino Durán Quintero, mientras estaba secuestrado por la disidencia del EPL, durante el desarrollo del diálogo en Tlaxcala.

#### **4. Negociación y Acuerdo de Paz Gobierno-EPL**

Antes de concluir su mandato, el presidente Barco suprimió la Jefatura Militar de Urabá como gesto de entendimiento hacia la normalización en el contexto del inicio de las negociaciones con el EPL. El Gobierno Gaviria recibió este proceso de negociación con avances en las comisiones temáticas y énfasis en la promoción de la Asamblea Nacional Constituyente, pero también con tensión en la mesa. El EPL discutió la posición del Gobierno de centrar el debate en la desmovilización, discutiendo la prioridad de los acuerdos sobre garantías de seguridad, jurídicas, realización y participación en la Constituyente y de compromisos en derechos humanos, desarrollo social en las regiones, de reintegración y de acceso a la vida política legal. Además, en los asuntos operativos y logísticos señalaba incumplimiento gubernamental.

La inminencia de la Constituyente pesó bastante en la negociación. Los medios de comunicación, en ocasiones por desconocimiento o deliberadamente, luego de cada punto acordado anunciaban, sin fundamento, que se trataba del acuerdo final y de un supuesto compromiso inmediato de desarme. En distintas regiones del país se habían instalado campamentos de paz por parte de frentes y columnas guerrilleras del EPL, los cuales fueron el escenario rotativo de las negociaciones. La agenda con el Gobierno Gaviria retomó los temas de la Constituyente, los beneficios jurídicos y los demás que se habían convenido con la anterior comisión gubernamental, relativos a los campamentos, los propósitos de distensión, la superación de la violencia, los derechos humanos, el desarrollo regional y las circunstancias de

<sup>6</sup> 9 de diciembre de 1990.

incorporación política, social, económica y en materia de garantías del nuevo movimiento político.

Los hechos políticos en el país se aceleraron enormemente con la preparación de la Constituyente, circunstancia determinante para los procesos de paz. El PCC ML y el EPL. El EPL en su propuesta de reforma del régimen político por esta vía sustentaban restituir el Estado de derecho, consolidar una apertura democrática introduciendo cambios en los poderes, posibilitar la participación popular, la pluralidad y diversidad del país, reestructurar las fuerzas armadas y lograr la aplicación de los convenios internacionales sobre derechos humanos y el derecho de gentes. Mediante invitación conjunta de las partes, se comprometió la tutela moral de la Iglesia Católica (Fajardo, 2009, pp. 45-50).

Se procedió a la instalación de las Comisiones Bilaterales en un acto público en Bogotá en el Ministerio de Gobierno. En ellas participaron tanto funcionarios del Gobierno como cuadros políticos y mandos militares de las organizaciones PCC ML y EPL así como del PRT y el MAQL. Y se vinculó a otras personas con especial liderazgo y simbolismo a las comisiones de negociación: Diego Montaña Cuéllar por el EPL, Orlando Fals Borda por el PRT y Adalberto Carvajal por el Quintín Lame. La dinámica permitió a las comisiones de negociación reunirse con instituciones, autoridades locales, gremios, ONG y personas que aportaran en sus trabajos.

El fallo histórico de la Corte Suprema de Justicia en 1990 posibilitó convocar una auténtica Asamblea Nacional Constituyente, superando la propuesta restrictiva del Gobierno Gaviria en alianza con los partidos políticos mayoritarios en el Congreso de la República de restringir la reforma solo a unos temas constitucionales, con base en mantener la Constitución Política vigente. Esta situación influyó bastante en el ambiente favorable al proceso de paz con el EPL, dada su insistencia en la convocatoria efectiva de una Constituyente y el cambio fundamental en el régimen constitucional. A finales de 1990, el PCC ML realizó su XIII Congreso Nacional, en el campamento de Pueblo Nuevo, Urabá, el cual adoptó las definiciones que hicieron posible avanzar hacia un acuerdo definitivo de paz, con base en la participación con delegados plenos en la Asamblea Nacional Constituyente.

Lo anterior se sintetizó en la consigna adoptada por este Congreso del PCC ML: “Colocar las armas del EPL a discreción de la Asamblea Nacional Constituyente”. Se aclaró que

esta trascendental decisión demanda como contraprestación que todas las fuerzas vivas del país logremos un acuerdo nacional con arreglo a los siguientes objetivos: 1. Promulgación de una nueva constitución democrática. 2. Planes alternativos e integrales de desarrollo económico y social a nivel regional. 3. Cambios democráticos en las fuerzas armadas, garantías políticas, respeto a los derechos humanos y libertad a los presos políticos. 4. Solución democrática y global al problema del narcotráfico, incluyendo la negativa a la extradición. 5. Defensa de la soberanía nacional. 6. Veeduría internacional como garante del proceso de paz. Esta patriótica decisión requiere también la creación de condiciones y la adopción de planes que comprometan a todo el país, para avanzar en la reinserción de mandos y combatientes del EPL en la vida civil, en los terrenos económico, político y social. (PCC ML, 1990)

A partir de allí se entró en la fase decisiva de consensos en las comisiones bilaterales, en los preparativos para la inclusión de delegados oficiales a la Constituyente y a la concreción de temas como las garantías políticas y jurídicas, incluyendo la libertad de los presos del EPL, como también la protección de los derechos humanos en las regiones afectadas. Además, era necesario decidir los planes económicos, sociales y de desarrollo y la participación. El Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Gobierno Gaviria y el EPL<sup>7</sup> contempló la dejación definitiva de las armas el 1 de marzo de 1991 e inició el procedimiento. El Gobierno concedió al grupo guerrilleros dos voceros con plenos derechos en la Asamblea Nacional constituyente, facilitó la personería al EPL para desarrollar su proyecto político. Se crearon Comités Operativos Regionales para difundir el proceso de paz con el EPL y especialmente proyectos de reinserción cívica y productiva. Se constituyeron veedurías nacional e internacional, con el fin de verificar el cumplimiento del acuerdo, la cual solo obró en el acto de desarme en los campamentos; sin embargo, se contó con mayor acompañamiento por parte de la tutoría moral de la Iglesia Católica (Programa para la Reinserción, 1995, pp. 35-51).

El Gobierno concedió garantías jurídicas como el indulto a los reinsertados del grupo guerrillero. Se implementó un plan de reinserción económica, social y política

7 Este nuevo acuerdo de paz fue firmado el 15 de febrero de 1991 en Santa Fe de Bogotá. Por el Gobierno Nacional: Humberto de la Calle Lombana (Ministro de Gobierno), Jesús A. Bejarano (Consejero Presidencial), Carlos Eduardo Jaramillo (Asesor de la Consejería), Álvaro Hernández (Asesor de la Consejería), Tomás Concha Sanz (Asesor de la Consejería), Gabriel Restrepo Forero (Asesor de la Consejería), Gonzalo de Francisco Zambrano (Asesor de la Consejería). Por el EPL: Jaime Fajardo, Aníbal Palacio, Luis Fernando Pineda, Bernardo Gutiérrez, Jairo Morales, Marcos Jara. Testigos: Monseñor Guillermo Vega (Conferencia Episcopal), Manuel Medina (Veedor del Partido Socialista Obrero Español y la Internacional Socialista).

para integrar a la vida civil a los desmovilizados del EPL. Se establecieron criterios, cobertura, fase de transición, de reencuentro, de seguimiento y de evaluación. Se pactó un Plan de Seguridad para brindar protección a ex combatientes, dirigentes, y demás miembros del EPL. En materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario se entregaron en el acuerdo recomendaciones, se propuso un programa de atención a las víctimas que no fue implementado por el Gobierno, porque alegó carencia de recursos y desacuerdo con levantar un inventario de su existencia, y se creó una Comisión de Superación de la Violencia encargada de realizar diagnósticos y formular recomendaciones, las cuales sin embargo no fueron realmente tratadas por el Gobierno como lo demandaba el mismo acuerdo. Se acordó el desarrollo de planes regionales en áreas de influencia del EPL, con el objeto de beneficiar a las comunidades y fomentar su desarrollo socioeconómico, sobre lo cual se promovieron presupuestos y proyectos a través de la Red de Solidaridad Social (Programa para la Reinserción, 1995, pp. 35-51).

## **5. Negociación y Acuerdo de Paz Gobierno-PRT**

Paralelamente a las negociaciones del EPL trascurrieron las del PRT y las del Quintín Lame. Cada una con sus particularidades y su propio ritmo, pero las discusiones y los acuerdos tuvieron bastante similitud. En los tres diálogos hubo disposición de los insurgentes para reintegrarse a la legalidad, siempre y cuando, según argumentaron en los documentos y las declaraciones presentadas, se diera una apertura democrática a partir de reformas al régimen político e institucional garantizadas por vía de la Asamblea Nacional Constituyente.

El PRT inició negociaciones en Ovejas, Sucre, proponiendo inversión social en varios municipios, desmilitarización y cese del paramilitarismo; tratamiento de los temas de garantías políticas y jurídicas; beneficios de reinserción a través de comisiones bilaterales. La fuerza militar era aproximadamente de doscientos ochenta milicianos. Su comandante, Valentín González, y sus principales dirigentes eran ante todo cuadros políticos con cierta influencia en el movimiento social y en especial en el campesinado de la región Caribe. Su labor revolucionaria fue conspirativa y su actuación militar discreta, sobre todo de tipo miliciano y de apoyo logístico al aparato político. Quince años atrás, habían salido del PCC ML discutiendo el énfasis en la lucha política y ahora mostraban disposición para participar en la estructuración de un movimiento democrático unificado.

La gobernadora de Sucre, Luz Marina Ojeda de Pinto, y los alcaldes locales de Montes de María acompañaron la negociación. Se acordó en la mesa de negociación con el Gobierno, la participación de un delegatario con voz pero sin

voto en la Constituyente, y se comprometió la desmovilización del grupo. Los combatientes, acompañados de la población campesina, regresaron a la civilidad. Valentín González (Matías Ortiz) fue designado delegado a la Constituyente. Surgió la Fundación CORPADEC para soportar el proceso de reinserción y, como fuerza política, salieron a la actividad pública en una importante concentración de pobladores en Sincelejo.

Luego de varios acuerdos parciales preparados a través de la comisión nacional y de comisiones temáticas durante la negociación, se suscribió el Acuerdo Final de Paz<sup>8</sup>, cuyo contenido le concedió a la organización guerrillera vocería permanente en la Asamblea Nacional Constituyente. El Gobierno facilitó medios jurídicos y administrativos para la legalización del PRT como partido político y su promoción como proyecto político. El Gobierno ofreció garantías jurídicas como el indulto a los miembros de la organización, así como un plan de seguridad para los desmovilizados. Los compromisos del Gobierno nacional con el PRT, además de la participación en la Constituyente, consignaron garantías de favorabilidad política, indulto, un plan de seguridad concertado, la creación de una oficina delegada para los derechos humanos en la Costa Atlántica, un paquete de inversiones para obras en favor de las comunidades en las zonas de impacto de este movimiento y programas de reinserción con un diseño a tres años (Programa para la Reinserción, 1995, pp. 18-33).

Así mismo, en virtud de este acuerdo, el Gobierno creó una Comisión Gubernamental Delegada para los Derechos Humanos en la Costa Atlántica. Se propuso la creación de una Policía Indígena adscrita a la Policía Nacional, la cual no se implementó. Se estableció un Plan de Reconciliación en la Paz para garantizar la reincorporación de la fuerza desmovilizada a la sociedad en condiciones económicas y sociales dignas, el cual comprendió en su diseño cuatro fases: iniciación, transición, consolidación y evaluación global. A partir de la política de normalización se destinaron recursos para desarrollar planes regionales en zonas de conflicto de influencia del PRT, con el fin de dinamizar procesos de producción económica, social, política y cultural. Se crea también una Comisión Bilateral y una Comisión Técnica para el seguimiento del acuerdo (Programa para la Reinserción, 1995, pp. 18-33)

8 Suscrito el 25 de enero de 1991 en Don Gabriel, Ovejas (Sucre). Firmaron por el Gobierno nacional: Jesús Antonio Bejarano (consejero presidencial), Carlos Eduardo Jaramillo (asesor Consejería), Gonzalo de Francisco (asesor Consejería), Álvaro Hernández (asesor Consejería), Gabriel Restrepo (asesor Consejería), Tomás Concha Sánchez (asesor Consejería). Por el PRT: Valentín González, Sergio Sierra, Pablo Roncallo, Rafael González, Ernesto Falla, Iván Suárez.

## 6. Negociación y Acuerdo de Paz Gobierno-Quintín Lame

El Quintín Lame tenía su fuerza miliciana de autodefensa de las comunidades indígenas en el norte del Cauca. Reaccionó en resistencia ante ataques de grupos paramilitares, actuaciones arbitrarias de la fuerza pública, de grupos armados auspiciados por terratenientes y también ante presiones de las FARC. Las negociaciones con el Quintín Lame se centraron en las garantías para la población indígena. Este movimiento no se concentró en campamentos en la primera fase de negociación. Sobre su participación en la Constituyente, alegó que el movimiento indígena no tenía condiciones de igualdad para la elección de dignatarios frente a los políticos tradicionales y, ante el rechazo gubernamental, exigió crear una circunscripción especial de los indígenas.

El MAQL conformó con los negociadores gubernamentales dos comisiones mixtas: una sobre superación de factores de violencia y suspensión de la lucha armada, y otra, de consecución de condiciones de paz en la región. En febrero de 1991 lograron definir los términos del acuerdo de paz, el cual se firmó en mayo siguiente con la participación de un delegado observador en la Constituyente, el procedimiento para el desarme y otros compromisos. A partir de allí se instaló el campamento Luis Ángel Monroy en el resguardo de Pueblo Nuevo. El acto de desarme y vinculación a la acción política legal se produjo en un acto público que contó con veeduría internacional, conformada por la Confederación de Iglesias Evangélicas y el Consejo Mundial de los Pueblos Indios.

Para la desmovilización del MAQL pesaban elementos de desgaste en la implementación de la lucha armada, resistencias ante sus efectos por parte de las propias comunidades indígenas y el interés de revertir tal experiencia en un fortalecimiento político y social, así como en la oportunidad histórica de acceder a la Constituyente, en demanda de las reivindicaciones de los pueblos indígenas.

En la desmovilización primaron muchos elementos circunstanciales: las quejas de algunas comunidades por problemas de vandalismo, sobre todo por parte de excombatientes del Quintín. Además, al CRIC lo combatían con el argumento de que era un brazo armado y un movimiento de tipo militar, por lo que le estaban reprimiendo lo más importante: su actividad legal. Otra consideración que influyó en la decisión fue que la capacidad militar del Quintín se estaba volviendo totalmente ineficiente para combatir los factores de violencia en el Cauca, en particular a los grupos paramilitares apoyados por el narcotráfico y el ejército. Entonces, si bien las necesidades de defensa no habían desaparecido, el Quintín Lame ya resultaba obsoleto

para enfrentarlas como aparato militar, lo que se oponía a las exigencias que le habían hecho las mismas comunidades indígenas. La desmovilización también fue producto del interés por participar en la Asamblea Nacional Constituyente, junto con todo el movimiento indígena, así como ante la perspectiva más importante del momento, que era democratizar al país. (Tatay, 1992)

El Acuerdo Final de Paz<sup>9</sup> fue suscrito tras varios acuerdos parciales, en su contenido se estipuló la dejación definitiva de las armas el 31 de mayo de 1991, que comprendió la entrega de armamento, munición, material explosivo y prendas de uso privativo de la fuerza pública. El Gobierno designó un vocero de dicha organización ante la Asamblea Nacional Constituyente. Se acordó la presencia de veeduría nacional e internacional. Se concedieron garantías jurídicas a los miembros desmovilizados del MAQL. Se pactó la vinculación a la Comisión de Superación de la Violencia, y el Gobierno se obligó a apoyar la promoción del proceso de paz y a adoptar un plan de seguridad (Programa para la Reinserción, 1995, pp. 52-67).

También se consideró un Plan de Seguimiento a la vida política, económica y social de los miembros del movimiento, y se establecieron criterios, cobertura, fases de transición, de reencuentro, de seguimiento y evaluación. El Gobierno se comprometió a desarrollar obras regionales en zona de influencia del MAQL, para fomentar el desarrollo socioeconómico de la región. El Consejo Departamental de Normalización se encargó de gestionar ante las entidades la ejecución de las obras. Para los programas de reinserción se creó la Fundación “Sol y Tierra” y se convino el estímulo a la cooperación interinstitucional con las comunidades y cabildos. De manera particular, recogieron la experiencia del programa de educación bilingüe del CRIC y se unieron a la iniciativa del EPL de crear la Comisión de Superación de la Violencia, integrando la problemática indígena y de las regiones donde tuvo presencia el Quintín Lame (Programa para la Reinserción, 1995, pp. 52-67).

9 Suscrito el 27 de mayo de 1991 en Pueblo Nuevo, Caldoso (Cauca). Por el Gobierno nacional, Jesús Antonio Bejarano (Consejería de paz), Carlos Eduardo Jaramillo (asesor de la Consejería), Álvaro Hernández (asesor de la Consejería), Tomás Concha (asesor Consejería), Humberto Vergara (asesor Consejería), Gonzalo de Francisco (Asesor Consejería), Gabriel Restrepo (Asesor Consejería). Por el Quintín Lame: Gildardo Fernández, Carlos Andrade, Ricardo Romero, Rubén Darío Monroy, Richard Sánchez, Franky Guerrero, Leonardo Ulcué, Ciro Tique, Iván Quintero, Fernando Muñoz, Gabriel Martínez. Veedores internacionales: Donald Rojas y Rodrigo Contreras (por el Consejo Mundial de los Pueblos Indios), Luis Otero Fernández (Por la Asociación de Derechos Humanos de España).

## 7. Negociación y Acuerdo de Paz Gobierno-CRS

En 1991, un sector del ELN, denominado CRS, se separó de este movimiento e inició conversaciones directas con el Gobierno nacional. Desde ese momento, en una valoración positiva de la expedición de la nueva Constitución Política y del consiguiente aporte hecho por los anteriores pactos de paz entre los gobiernos nacionales y varios sectores de la insurgencia, esta agrupación buscó contacto y propuso conversaciones de paz al Gobierno Gaviria. Las FARC y el ELN emprendieron conversaciones con el Gobierno en Caracas, Venezuela, que llevaron a que, a la vez, desdeñara las conversaciones con este sector minoritario del ELN y con reducida expresión militar, pues salvo un frente en Urabá, básicamente se trataba del retiro del anterior MIR COAR del ELN, una vez se produjo esta coyuntura política extraordinaria de reforma democrática en el régimen político.

Pero un hecho negativo que sucedió en tal momento es que no solo se dilató la posibilidad de conversar y facilitar el retorno a la política y el acceso a la legalidad de la CRS por tal circunstancia, sino que simultáneamente se produjo una situación de persecución que puede señalarse de sistemática contra sus integrantes, produciendo el homicidio, la desaparición o la captura y el enjuiciamiento de parte de sus integrantes, incluso en la mayoría de los casos no tratándose de estructuras guerrilleras sino políticas. Síntoma grave de esta situación fue que al abrirse el canal de entendimiento con el Gobierno, definirse la mesa de negociación y un sitio de concentración de efectivos en Flor de Monte, Montes de María, el principal comandante militar de dicha organización, Ricardo Buendía, cuando se trasladaba por acuerdo entre las partes a tal lugar, fue asesinado junto con otro combatiente de la CRS por el Ejército Nacional.

En 1994 se concertó el acuerdo final de paz Gobierno Gaviria-CRS, de forma que se desmovilizaron 433 integrantes de sus estructuras políticas y militares el 9 de abril de este año. Hubo presencia de la comunidad internacional, específicamente de la Embajada de Holanda. Dentro de los compromisos pactados, la CRS consiguió la participación en el Congreso de la República con dos parlamentarios, el otorgamiento de indultos, la vinculación a programas de reinserción y la conformación, en 1994, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que fue una experiencia importante en la concertación de políticas e iniciativa en derechos humanos y derecho internacional humanitario. También pactó presupuestos oficiales para la inversión social en obras de beneficio a las comunidades de la región donde tenía especial presencia y actuación. Frente a los programas de reinserción, Hernández reconoce como una ventaja el hecho de que debido a las experiencias previas con el

EPL y el M19, ya existía una institucionalidad que atendiera su proceso (Programa para la Reinserción, 1995, pp. 78-95).

## **8. Negociación y pactos de paz y convivencia con las MP y el MIR COAR**

El 26 de mayo de 1994 se suscribió el Acuerdo para la Convivencia Ciudadana entre el Gobierno nacional y los grupos milicianos de Medellín y el Valle de Aburrá, denominados Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo (MPPP), Milicias Independientes del Valle de Aburrá (MIVA) y Milicias Metropolitanas de Medellín (MMM). Por tratarse de una negociación en el ámbito urbano, no se conformó una zona de campamento sino que se convino un sitio de negociación con los voceros, en las afueras de esta ciudad, con acompañamiento de la Iglesia Católica y de varios facilitadores. La desmovilización y el desarme se dieron simultáneamente en una zona de las comunas de Medellín, y se trató de una experiencia de reinserción urbana con saldos relativos, dados los niveles significativos de reincidencia, relación de desmovilizados con las armas al conformarse con apoyo oficial una cooperativa de seguridad a su cargo y por niveles de relación e integración de algunos de los desmovilizados con otras milicias activas y con bandas delincuenciales locales (Programa para la Reinserción, 1995, pp. 96-109).

Experiencia distinta representó en 1998 el MIR COAR, al suscribir un Acuerdo de Paz y Convivencia con el Gobierno nacional y los gobiernos de Antioquia y Medellín, de forma que con apoyo de la Corporación Corpades consiguieron un positivo proceso de reintegración a la vida civil, con reconocida y constructiva proyección política y social que trasciende hasta la actualidad.

## **9. Negociación y Acuerdo de Paz Gobierno-FARC EP**

Rotos los entendimientos en 1992 con el Gobierno Gaviria, las FARC y el ELN en esa década prolongaron el alzamiento con dinámica ofensiva y de despliegue territorial, y simultáneamente se fraguó la actuación sistemática y la expansión nacional de agrupaciones paramilitares, inscritas en una actuación contrainsurgente que fue la principal causa de la grave crisis humanitaria registrada. El Gobierno siguiente, del presidente Ernesto Samper, no logró conseguir conversaciones de paz con estas guerrillas, aunque mantuvo contactos y promovió un acuerdo inicial con el ELN, suscrito a través del Consejo Nacional de Paz en 1998.

Posteriormente, el Gobierno del presidente Andrés Pastrana, ante la previa presión de un amplio movimiento ciudadano y social en demanda de la paz, adoptó conversaciones con las FARC EP y en menor medida y de más bajo perfil con

el ELN, entre 1999 y comienzos del 2002. En ambos casos se lograron acuerdos parciales y un importante respaldo ciudadano y de la comunidad internacional, pero finalmente este proceso de paz fracasó. De fondo, ni el Gobierno ni las FARC mantenían el énfasis o la disposición inmediata para asumir la paz, sino que principalmente fortalecían las estrategias y los dispositivos militares de guerra. A la vez, el entendimiento con el ELN no pasó de una dinámica inicial, en medio de dificultades que ocasionó la cruenta incursión en sus territorios históricos de la ofensiva paramilitar de las AUC, auspiciada o permitida por la fuerza pública.

Fracasados así los diálogos de paz en el Caguán con las FARC EP, los sucesivos gobiernos -la finalización del Gobierno Pastrana y las dos administraciones presidenciales de Uribe- con apoyo económico y asesoría militar directa de Estados Unidos, intentaron durante una década, del 2002 al 2012, aniquilar militarmente a esta guerrilla. No lo consiguieron, pero las FARC EP fueron golpeadas y se replegaron. No obstante, desde 2007 recuperaron iniciativa militar, aunque en condiciones estratégicas desfavorables. Sin embargo, en estas circunstancias, el Estado no tenía la posibilidad inmediata de derrotar a la guerrilla, debido al alto costo de la guerra en todo sentido y su activa persistencia. A la vez, las guerrillas acusaban inviabilidad estratégica de su proyecto de toma del poder y progresivo rechazo ciudadano ante hechos violatorios del derecho humanitario que las comprometían.

En tales circunstancias, el presidente Juan Manuel Santos, al asumir su primer mandato en el 2010, retomó la posibilidad de la solución política. Argumentó que persistir en la vía militar podría implicar otras décadas de conflicto bélico, con ampliación de la masiva tragedia humanitaria existente. Por su parte, las FARC EP flexibilizaron sus propuestas para facilitar el entendimiento. Así, luego de un año de conversaciones secretas, este Gobierno suscribió en 2012 con esta guerrilla el “Acuerdo para finalizar el conflicto y construir una paz estable y duradera”, que definió la agenda temática, reglas de juego y acompañamiento internacional.

Instalada la mesa de negociación en Oslo, Noruega, se trasladó a La Habana, Cuba, en donde funcionó hasta conseguir resultados finales. Se sucedieron entonces cuatro años de intensas conversaciones con apoyo en foros e invitaciones a la mesa de diálogo a diversos sectores y a expertos, hasta conseguir en 2016 el conjunto de los acuerdos en materia agraria, participación política y social, superación de economías ilegales, derechos de las víctimas, marco jurídico del proceso de paz y compromisos para finalizar las hostilidades e implementar mecanismos de verificación. Cuba y Noruega obraron en calidad de garantes en la mesa de conversaciones, Venezuela y Chile fueron acompañantes del proceso, la ONU

lideró el mecanismo de verificación, y otros organismos internacionales y el CICR apoyaron el curso del proceso de paz y sus acciones. El 26 de septiembre de 2016 se firmó el texto del acuerdo de paz entre las partes en Cartagena, con importante presencia nacional e internacional.

En el propio texto del acuerdo se había asumido el compromiso, sin ser requisito legal, de recurrir a la convocatoria un plebiscito para que la ciudadanía refrendara este pacto de paz. Si bien la mayoría de la población, de sectores de opinión y casi la totalidad de los partidos políticos respaldan este acuerdo de paz, en medio de las intensas discusiones propias de estos procesos y de fuerte oposición de algunos sectores de poder y de opinión reacios al entendimiento político, que negaban las garantías políticas y jurídicas ofrecidas a la insurgencia para retornar a la legalidad, así como temerosos a los compromisos democratizadores del contenido pacto de paz, se registró el resultado de una estrecha mayoría a favor del voto por el NO al “Acuerdo para finalizar el conflicto y construir una paz estable y duradera”.

En consecuencia, en aras de salvar el pacto de paz, el Gobierno Santos abrió un diálogo político, especialmente con tales opositores, y las FARC-EP declararon mantenerse a favor del pacto suscrito y participaron del diálogo con diversos sectores. Entre tanto, se desató una masiva movilización estudiantil y ciudadana en Bogotá y otras ciudades, en demanda de la vigencia del acuerdo de paz. Entonces, luego de intensas jornadas de diálogo, consultas y búsqueda de consensos, las partes -Gobierno Santos y FARC-EP- reabrieron la mesa de negociación en La Habana, Cuba, de forma que revisaron el contenido del acuerdo atendiendo a todas las propuestas hechas que pudieran ser viables. A partir de allí, suscribieron una nueva versión final del Acuerdo de Paz, el 24 de noviembre de 2016 en el tradicional Teatro Colón de Bogotá. Este acuerdo fue entonces refrendado en las siguientes semanas por el Congreso, el tratamiento con proceso abreviado de sus iniciativas legislativas fue avalado por la Corte Constitucional y apoyado de manera muy amplia por la comunidad internacional, de forma que se procedió a iniciar de su aplicación a finales de este mismo año.

## **10. Agenda y mesa de conversaciones con el ELN, el cierre de la guerra**

Cerrar definitivamente la guerra requiere un acuerdo de paz en términos similares también con el ELN y dismantelar las expresiones degradadas subsistentes del paramilitarismo. El Gobierno Santos ya convino con el ELN un acuerdo inicial que definió una agenda, el acompañamiento internacional y una metodología que compromete activamente la participación de la sociedad, de forma que en medio de la tensión entre incidentes militares, algunos malentendidos en la iniciación de las

negociaciones y reclamos del Gobierno ante la retención de algunos civiles por parte de esta guerrilla, se prevé para inicio de 2017 la mesa pública de conversaciones, cuya instalación fue pospuesta ante tales dificultades. De tener éxito el desarrollo de la agenda Gobierno-ELN que considera la metodología de participación de la sociedad, iniciativas de medidas y cambios para construir la paz, medidas a favor de las víctimas, el paso de esta insurgencia de las armas a la política y formas propias de veeduría y monitoreo de lo pactado con el concurso de la comunidad internacional, se cerraría el ciclo final de los procesos de paz entre el Estado y todas las insurgencias presentes durante varias décadas.

En resumen, en Colombia, históricamente en medio de una guerra prolongada y conectada con anteriores conflictos bélicos, se entretienen esfuerzos que en la actual coyuntura ligan los legados de la paz hecha en la oportunidad histórica de los primeros años de la década del 90, con la paz que se consolida en el presente y sus tareas aún pendientes que tienen opción de resolución positiva. Así, por ejemplo, la Constitución Política de 1991 resulta ser piedra angular para el posacuerdo actual, sin descartar los propios desarrollos institucionales de la construcción de la paz en todos los niveles, incluido el mismo ámbito constitucional. Y en perspectiva histórica, ahora la ciudadanía tiene en sus manos la posibilidad de determinar la finalización del conflicto armado y su secuela de violencia política, por medio de mecanismos que abogan por una cultura política democrática, en ruptura con la apelación a la violencia, pero también con la claridad de que si bien los pactos de paz entre los actores de la guerra son condición necesaria para la paz, esta no será posible en su real dimensión sin la movilización de la sociedad y el compromiso integral de los próximos gobiernos y de las instituciones.

## Referencias

- Díaz, A. & Villamizar, D. (eds.) (1995). *Programa para la Reinserción, Acuerdos de Paz*. Bogotá: Colección Tiempos de Paz, Centro de Documentación para la Paz.
- Fajardo, J. (2009). Por la paz de Colombia el EPL dispuso sus armas a discreción de la Constituyente. En *Tomo III, Acuerdos de paz con el EPL, PRT, MAQL y CRS, diálogos con la CGSB*. Bogotá: Biblioteca de la Paz, Fundación Cultura Democrática.
- M-19. (1989, 14 dic.). *Declaración de la Comandancia del M-19*. Archivos. Colombia: Fundación Cultura Democrática.

M-19- (1990). *Avance hacia la Reconciliación. Comunicado*. Bogotá: Presidencia de la República.

Partido Comunista de Colombia (marxista-leninista). (1990, nov.). *Colombiano, apúntese a la paz*, Declaración Política del XIII Congreso Nacional, Pueblo Nuevo, Necoclí, Urabá antioqueño.

Presidencia de la República de Colombia. (1990). *Decreto n.º 314 de 1990*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Programa Presidencial de Reinserción. (1992, sep.-oct.). Entrevista con Pablo Tatay. *Revista Consenso*, (1), p. 6.

Villarraga, A. & Plazas, N. (1994). *Para reconstruir los sueños, una historia del EPL*. Bogotá: Progresar, Cultura Democrática, Colcultura.