

LIBROS DE **Cambio**

ESTUDIO DE LOS PROCESOS DE REINserCIÓN EN COLOMBIA. 1991-1998

Gabriel Turriago Piñeros
José María Bustamante Mora

 Alfaomega



LIBROS DE **Cambio**

LIBROS DE CAMBIO PUBLICADOS

1. LAS INSTITUCIONES COLOMBIANAS EN EL SIGLO XX.
Salomón Kalmanovitz
2. REFORMAS INSTITUCIONALES EN COLOMBIA. *Alberto Alesina*
3. UN FUTURO ECONÓMICO PARA COLOMBIA. *José Antonio Ocampo*
4. FALLOS Y FALLAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. *Sergio Clavijo*
5. LA VIOLENCIA EN COLOMBIA. *Armando Montenegro, Carlos Posada*
6. ¿CÓMO NEGOCIAN LOS COLOMBIANOS? *Enrique Ogliastri*
7. EL CAFÉ EN LA ENCRUCIJADA. *Diego Pizano*
8. EL DESEMPLEO: ¿QUÉ HACER? *Eduardo Lora*
9. ECONOMÍA: ENTRE LA CIENCIA Y EL PODER. *Sergio Clavijo*
10. EVALUAR PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN. *SED, Alcaldía Mayor de Bogotá*
11. ¿GUERRA CIVIL? EL LENGUAJE DEL CONFLICTO EN COLOMBIA.
Eduardo Posada Carbo
12. REPENSAR A COLOMBIA. *Talleres del Milenio*
13. LA JUVENTUD Y LAS DROGAS. *A. Pérez O. Scoppetta y P. Peña*
14. LA PAZ Y SUS PRINCIPIOS. *E. Posada, M. Deas, C. Powell*
15. ECONOMÍA CON RESPONSABILIDAD. *Varios*
16. EL MANEJO DE LA DEUDA PÚBLICA. *MinHacienda*
17. COMUNIDAD INTERNACIONAL, CONFLICTO ARMADO Y PERSPECTIVAS DE PAZ EN COLOMBIA. *FIP*
18. SOSTENIBILIDAD PENSIONAL Y GASTO SOCIAL. *Sergio Clavijo*
19. GLOBALIZACIÓN: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES. *Diego Pizano*
20. PREPARAR EL FUTURO: CONFLICTO Y POSCONFLICTO EN COLOMBIA. *U. de los Andes, FIP*
21. SEGURIDAD Y LIBERTADES INDIVIDUALES. *Defensoría del Pueblo*
22. LA MEDIACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS. *Laura Wills Otero*
23. COLOMBIA: FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DE LA PAZ.
Marcelo M. Giugale

ESTUDIO DE LOS PROCESOS
DE REINSERCIÓN EN COLOMBIA
1991-1998

GABRIEL TURRIAGO PIÑEROS
JOSÉ MARÍA BUSTAMANTE MORA

 Alfaomega

 ideas
PARA LA
PAZ



Alfaomega Colombiana S.A.

México, Argentina, Colombia, Chile, Venezuela

Calle 106A No. 22-56

Bogotá D.C. - Colombia

E-mail: sciente@alfaomega.com.co

Página Web <http://www.alfaomega.com.co>

Con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer

Diseño de cubierta: Juan Carlos Durán

Primera edición: noviembre de 2003

© Fundación Ideas para la Paz

© Alfaomega Colombiana S. A.

ISBN: 958-682-192-7 (colección)

ISBN: 958-682-517-5 (volumen)

Edición y diagramación electrónica: Alfaomega Colombiana S.A.

Impresión y encuadernación: Graficsa Ltda.

(Cra. 64 No. 77-36, Bogotá)

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

CONTENIDO

PRÓLOGO	vii
PRESENTACIÓN	ix
LA REINSERCIÓN DURANTE EL PERÍODO BETANCUR	1
Las bases gubernamentales de la reincorporación de la insurgencia a la vida civil	1
Primer momento: de la ley de amnistía al Acuerdo de La Uribe	3
Segundo momento: “La dictadura de la paz”. 1984-1986	4
De las cenizas a la Unión Patriótica	5
A manera de balance: la reinserción del gobierno Betancur	6
LA ADMINISTRACIÓN BARCO VARGAS (1986-1990)	9
La reformulación de la Política de Paz	10
Institucionalización del proceso	11
La guerra está declarada	12
La Iniciativa para la Paz: política de reconciliación	13
La estructura de la Iniciativa para la Paz	14
La iniciativa para la paz en marcha	15
LA REINSERCIÓN A LA VIDA CIVIL	25
Estructura de los acuerdos políticos	25
El Consejo Nacional de Normalización	26

Fondo Nacional para la Paz	27
Instituciones para la reincorporación a la vida civil	28
Lógicas y fases del proceso. 1990-1998	28
CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	51

PRÓLOGO

La Fundación Ideas para la Paz (FIP) tiene como una de sus prioridades la creación y divulgación de documentos que aporten a la consecución de la paz del país. Consciente de la importancia de efectuar una difusión adecuada y efectiva de este material para asegurar que llegue al mayor número de lectores, la FIP solicitó a la revista *Cambio* y a la editorial Alfaomega Colombiana S.A. publicar documentos en la serie “libros de *Cambio*”. Hasta la fecha, han circulado los siguientes documentos: *¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia*; *Repensar a Colombia*; *La paz y sus principios*; *Comunidad internacional, conflicto armado y perspectivas de paz en Colombia*; *Preparar el futuro: conflicto y posconflicto en Colombia* y *La mediación como herramienta para la resolución de conflictos armados internos*.

Como séptimo producto de este trabajo en equipo, se publica el *Estudio de los procesos de reinserción en Colombia. 1991-1998*, elaborado por encargo de la FIP, por Gabriel Turriago Piñeros y José María Bustamante Mora, quienes hicieron parte del Programa Presidencial para la Reinserción. La FIP considera urgente profundizar y discutir sobre el tema, el cual es estratégico en la perspectiva de un proceso de paz en el país.

En esta oportunidad queremos agradecer muy especialmente a la Fundación Konrad Adenauer el apoyo para publicar este documento.

PRESENTACIÓN¹

La documentación de los procesos de reinserción durante el período 1990-1998 y sus impactos institucionales, económicos y regionales arroja conclusiones preliminares que pueden contribuir a los esfuerzos de sistematización de un conocimiento que permita fortalecer los caminos de construcción del posconflicto.

En esa búsqueda ha sido importante el avance en la conceptualización del tema, los esfuerzos por adelantar análisis comparados, así como la permanente realización de eventos que la situación colombiana ha generado en torno a la solución del conflicto armado.

A pesar de lo anterior, los procesos de reinserción no han sido objeto de mayor atención y análisis. Tres posibles explicaciones para ello: una, la insurgencia ha “satanizado”, en las mesas de negociación con el gobierno, el proceso, negando la difusión de sus resultados; otra: la falta de conocimiento sobre los Acuerdos de Paz ha reducido el proceso a falsas visiones como las de “casa, carro y beca”, y tres, el análisis del proceso no ha encontrado un marco explicativo y político que permita ubicarlo en el contexto del posconflicto.

A la luz de las interpretaciones y aproximaciones sobre la construcción de la paz y el posconflicto, estos Acuerdos significan una paz parcial que se ha consolidado en medio del conflicto aún vigente. Se puede afirmar que los Acuerdos alcanzados, aunque han contribuido a la construcción de una paz estable y sostenible, requieren

¹ El documento es resultado de una de las fases del proyecto “Desarrollo institucional para la Fundación Ideas para la Paz y construcción de un plan posconflicto para Colombia”, financiado por la Fundación Ford.

mayor atención académica, pero sobre todo institucional, para la formación de políticas públicas. Para el efecto se requiere superar el “choque de lógicas” entre las partes, determinado por criterios de cumplimiento *versus* resultados tangibles en las condiciones que han generado la violencia armada. Si por algo se pueden destacar estos procesos ha sido por la búsqueda de resultados para la reconciliación y la concordia.

Este trabajo pretende documentar el proceso de reinserción, sus lógicas y sus dinámicas. En el presente documento se encontrarán elementos para un análisis sobre los significados de esta paz parcial, así como para la construcción de escenarios relativos al posconflicto.

LA REINSERCIÓN DURANTE EL PERÍODO BETANCUR

En su discurso de posesión como presidente de la República (1982-1986), Belisario Betancur Cuartas, ofreció “la blanca bandera de la paz” y reconoció el carácter político de los grupos insurgentes; definiendo la negociación política, como el camino hacia la reconciliación nacional². El nuevo gobierno propuso una política basada en cuatro elementos fundamentales: a) continuación de la Comisión de Paz que venía del gobierno anterior, redefinición de su rumbo y su composición; b) impulso al proyecto de ley de amnistía general³ que cursaba en el Congreso, para que se convirtiera en “la puerta ancha” para la desmovilización de la insurgencia; c) Plan de Rehabilitación, cuyo propósito fue atacar las condiciones objetivas de la confrontación armada y; d) finalmente, el reconocimiento en las reformas al Estado de derecho, al régimen político y al orden económico y social, de una condición de éxito del proceso.

LAS BASES GUBERNAMENTALES DE LA REINCORPORACIÓN DE LA INSURGENCIA A LA VIDA CIVIL

El primer paso se dio en 1982 cuando el Presidente conformó, mediante el decreto 2711, la Comisión Asesora de Paz⁴. Los esfuerzos de la Comisión se centraron en consolidar una amnistía amplia y general, que permitiera superar obstáculos jurídicos, y fortalecer aspectos sociales, para garantizar la desmovilización de los miembros de los grupos insurgentes. Con la justificación de

² Presidencia de la República. *El Proceso de Paz en Colombia. 1982-1994*. Tomo I. Bogotá, 1998, p. 27.

³ Con la apertura de las sesiones del Congreso del 20 de julio, se radican dos proyectos de ley que buscan la aprobación de la amnistía. Derogado el Estado de Sitio el Gobierno Nacional se suma a la búsqueda de la aprobación de la ley.

⁴ Constituida por 40 miembros de diferentes vertientes políticas y sociales. El encargado de su dirección fue el ex presidente Carlos Lleras Restrepo, quien habría de trazar las líneas de acción de la misma. A una de las cuatro subcomisiones en que fue dividida se le encomendó recomendar “opciones de incorporación de áreas y estamentos a la vida política, económica y social del país dentro del marco del Estado de derecho, el sistema político y la dinámica económica y social, que es necesario crear, para dar cabida, expresión y respuestas suficientes a las nuevas realidades”.

conocer quiénes se amnistiaran, este proceso se aplicó de manera individual⁵, criterio que se extendió a los beneficios económicos y sociales de quienes se acogieron a ella. No obstante, en la Comisión se acordó que “se estudien con los grupos que se acojan a la amnistía, cómo conciben ellos esa reincorporación y cómo pueden recomendar al Gobierno Nacional medidas concretas”⁶.

Siguiendo el esquema utilizado para abordar las soluciones a las confrontaciones bipartidistas anteriores, el perdón jurídico se ofreció para obviar los obstáculos y finalizar la lucha armada⁷. El 19 de noviembre, el presidente Betancur sancionó la Ley 35⁸. Esta ley estableció las medidas que facilitaron la reincorporación de los guerrilleros, a través de programas de tierras, vivienda, crédito y microempresas, salud y educación. Para ello, el gobierno expidió los decretos correspondientes, creó el Fondo Ley 35 adscrito al Ministerio de Gobierno para la coordinación y administración del proceso y nombró altos comisionados para la Paz⁹. Finalmente, la Ley 35 estableció un Plan de Rehabilitación orientado hacia aquellas regiones y poblaciones afectadas por la confrontación armada y la violencia política, dentro del cual tendrían cabida los mismos beneficiarios de la amnistía¹⁰.

La respuesta de las FARC a esta política se centró en su apoyo para generar una amnistía sin condiciones. El grupo guerrillero llamó al diálogo para construir acuerdos en torno al tema de la democracia, al control civil sobre los militares y la justicia social¹¹. Sin embargo, afirmaron que no entregarían las armas; pues para éstas el problema de la paz no era el problema de la insurgencia. Sin desconocer la importancia de la solución jurídica, lo im-

⁵ Discurso del ex presidente Lleras en el acto de instalación de la Comisión de Paz.

⁶ La dualidad de funciones y criterios para abordar el tema, habrá de redundar sobre la eficacia del gobierno y la Comisión, como se explicará más adelante.

⁷ Un día después de sancionada la ley, el M-19 propone al Gobierno Nacional un armisticio para el cese al fuego con sus respectivas garantías de cumplimiento, cesación de operaciones militares y la aceptación pública del presidente para iniciar de inmediato la realización del Diálogo Nacional.

⁸ “Por la cual se decreta una amnistía y se dictan normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz”.

⁹ Decretos No. 3286, 3287, 3288, 3289 y 3290 de noviembre 20 de 1982. Directiva Presidencial 07 y 15. Decreto 240 de febrero 4.

¹⁰ Algunas de estas labores y programas sociales serían llevadas a cabo bajo la modalidad ya conocida por el país, de acciones cívico-militares

¹¹ Carta de las FARC-EP al presidente Betancur. Octubre 13 de 1982.

portante para las FARC era la solución política para alcanzar la paz. El diálogo, afirmaron, no es conducente a la amnistía y a la desmovilización, sino a la solución política.

Para el M-19 la aprobación de la ley fue una victoria del pueblo y la democracia, con la misma observación de que la amnistía no era la paz. La paz debería construirse a través de un acuerdo, resultado del Diálogo Nacional, el cual, a su vez, debería convocar a las fuerzas vivas del país y versar sobre la política interna, las reformas económicas y sociales y la política exterior¹².

Tanto las FARC como el M-19 manifestaron al gobierno la necesidad de volver por la subordinación del poder militar al poder civil. Es decir, al propio presidente. Los militares estuvieron de acuerdo con la ley aprobada por el Congreso pero insistieron en la necesidad de la entrega de las armas¹³.

En este marco, los alcances de la reincorporación a la vida civil se establecieron teniendo en cuenta la aplicación de la Ley 35, en cabeza de la Presidencia de la República a través del alto comisionado para la Paz, así como de aquellos que provinieron de las gestiones de la Comisión de Paz, en la búsqueda y suscripción de acuerdos políticos con la insurgencia. Esta distinción permite identificar dos dinámicas del proceso de paz.

PRIMER MOMENTO: DE LA LEY DE AMNISTÍA AL ACUERDO DE LA URIBE

La aprobación de la ley de amnistía abrió un debate nacional, cuyo efecto más contundente fue el fraccionamiento de la misma insurgencia, en torno a la vía de la negociación con el gobierno. 1983 fue de múltiples contactos y aproximaciones entre las partes para el establecimiento de un diálogo conducente a la suscripción de acuerdos políticos. Este proceso se inició con negociaciones discretas entre la Comisión de Paz y las FARC, en Colombia, Huila¹⁴. A su vez, el primer intento por parte del M-19 se produjo en México, mediante la propuesta de un diálogo directo entre Jaime Bateman y el Presidente. En julio, las FARC dieron a conocer su fórmula de

¹² Declaración del M-19. Noviembre 24 de 1982.

¹³ Declaraciones del general Lema Henao. Octubre 16 de 1982.

¹⁴ Afanador, Miguel Ángel. *Amnistías e indultos: la historia reciente. 1948-1992*. Bogotá. ESAP. 1993, p. 102.

cese al fuego, tregua y paz. Paralelamente, el 7 de octubre, en España, se realizó una reunión entre Betancur y la dirigencia del M-19 para dialogar sobre un posible acuerdo de cese al fuego¹⁵. En diciembre las FARC anunciaron la ruptura del diálogo establecido con el M-19, aceptar el cese al fuego, la firma de una tregua y entrar a discutir con el gobierno la organización de un movimiento político legal. Este proceso terminó con la firma del primer Acuerdo de La Uribe, el 28 de marzo de 1984, que permitió la aparición de la Unión Patriótica un año después.

SEGUNDO MOMENTO: “LA DICTADURA DE LA PAZ”. 1984-1986

En mayo de 1984 el Gobierno Nacional ajustó su política de paz y orden público a raíz del asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla: retornó al Estado de Sitio y reestructuró el gabinete ministerial¹⁶. Para mantener el proceso, el gobierno creó una nueva Comisión de Negociación y Diálogo, la cual suscribió acuerdos de tregua y cese al fuego con el M-19, el EPL, ADO y los destacamentos Simón Bolívar y Antonio Nariño del ELN¹⁷. Hecho que sumado a la creación de la Comisión Coordinadora del Diálogo Nacional, produjo el pronunciamiento del Partido Liberal, que calificó la situación nacional como la “dictadura de la paz”; augurando que el país llegaría a un punto de no retorno. El gobierno dio a entender que la prolongación de la tregua y el cese al fuego estaría supeditado al desarme y la desmovilización de las fuerzas guerrilleras. El año terminó con la ruptura del cese al fuego con el M-19, a raíz de los enfrentamientos con las fuerzas armadas.

El gobierno se endureció frente a las acciones de la insurgencia. El nombramiento del ministro de Defensa, así como la introducción del tema del desarme y la desmovilización, el cual fuera presentado por el Presidente en su informe al Congreso en agosto de 1985, fueron posturas que buscaban un balance interno que

¹⁵ Ramírez, Socorro. *Actores en conflicto por la paz*. Bogotá. Siglo XXI Editores. 1989, p. 160.

¹⁶ El general Miguel Vega Uribe en la cartera de Defensa, Jaime Castro en la de Gobierno y Hernán Vallejo en la de Agricultura.

¹⁷ Como producto de estos acuerdos el país conocerá la conformación de los Campamentos Urbanos del M-19, dentro de los cuales los de Bogotá y Cali fueron los de mayor resonancia.

permitiera encontrarle salvaguardas al proceso, a pesar de su escalamiento. También creció el descontento militar, político y la oposición de los principales gremios frente a los desafíos que la insurgencia le planteó al gobierno, en el marco de los acuerdos de tregua y cese al fuego.

1985 inició con la superación del conflicto de Yarumales, sobre la base de un acuerdo entre la comisión del gobierno y el M-19, acuerdo que contemplaba la posibilidad de desmovilización de la guerrilla y de garantías para la reincorporación por parte del gobierno. Y se acordó el traslado del campamento a Los Robles. Desde allí, el M-19 convocó la Novena Conferencia, y las fuerzas militares respondieron con el control de la zona y con enfrentamientos armados entre las partes. El 12 de mayo, el gobierno decidió suspender las negociaciones con el M-19 y continuar el proceso con las FARC. A su vez, el Congreso aprobaba la Ley 40, la cual concedía el indulto a los desmovilizados.

Durante ese período, el M-19 continuó el proceso proselitista, a lo cual el gobierno respondió con el Decreto 1560, que ordenaba a las fuerzas militares la recuperación de los campamentos de la guerrilla. El 17 de septiembre, el M-19 declaró el combate general al gobierno, siendo esta la antesala a la toma del Palacio de Justicia, ejecutada el 6 de noviembre. Las fuerzas militares respondieron con la operación rastrillo.

DE LAS CENIZAS A LA UNIÓN PATRIÓTICA

A su vez, el Acuerdo de La Uribe proseguía su curso. En él, las FARC se comprometieron al cese al fuego y acordaron que verificado éste, esperarían un año “para que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), pudieran organizarse política, económica y socialmente, según su decisión. El gobierno les otorgaría, de acuerdo con la Constitución, las garantías y los estímulos pertinentes”¹⁸. Su ratificación por parte del Presidente se produjo el 1 de abril de 1984. A partir de este hecho, las FARC reconocerían los beneficios de la Ley 35 de 1982.

Ratificado el acuerdo de La Uribe, el Estado Mayor Central de las FARC aprobó su plataforma nacional, que incluyó la apertura democrática, reforma electoral, elección popular de alcaldes y

¹⁸ Acuerdo de La Uribe. Punto No. 6.

gobernadores, elevación de la categoría del municipio desde el punto de vista de sus finanzas, reforma agraria, un plan nacional de incremento de la producción agrícola, plan de construcción de vivienda, control popular de los precios de las mercancías de amplio consumo, lucha en contra del IVA, reducción de los impuestos y educación gratuita, entre otras¹⁹. El 14 de mayo de 1984, las FARC ordenaron el cese al fuego y, el día 28 del mismo mes, 27 frentes lo acataron. En marzo de 1985, se lanzó la UP²⁰, como fuerza política legal. La existencia de la UP significó un avance del proceso y un resultado de la política de gobierno, en tanto fue producto de los Acuerdos a través de la Comisión de Paz. Sin embargo, este mismo hecho fue aprovechado por las fuerzas opositoras para destruir el movimiento y volver a la confrontación armada con las FARC²¹.

A MANERA DE BALANCE: LA REINSERCIÓN DEL GOBIERNO BETANCUR

Coincidiendo en que “la amnistía no es la paz”, –posición en la que estaban de acuerdo tanto las organizaciones guerrilleras y las fuerzas políticas de izquierda, el gobierno y varios parlamentarios²²–, la aprobación de la Ley 35 permitió el reconocimiento político de las organizaciones guerrilleras, la libertad de sus presos políticos y una mayor libertad de acción para sus integrantes. Para el caso del M-19, la ley posibilitó el reagrupamiento de su dirigencia. Para las FARC significó la aparición de la UP en la escena política legal.

La reacción y el malestar de las fuerzas armadas fue evidente. El general Landazábal Reyes, ministro de Defensa, insistió en que al amparo de los beneficios de la ley se debería hacer entrega de

¹⁹ El Acuerdo de La Uribe, en su numeral octavo, incluye el capítulo sobre las reformas al régimen político.

²⁰ La UP se presentó a las elecciones de 1986, previa prórroga del cese al fuego por parte de las FARC el 2 de marzo del mismo año, fecha en la cual ya habían sido asesinados 300 de sus militantes.

²¹ La UP se presentó a las elecciones de 1986 obteniendo los siguientes resultados: tres senadores, nueve representantes a la Cámara; llegó a 21 asambleas y a 150 concejos municipales. En la primera elección de alcaldes de 1988, la UP alcanzó 16 alcaldías en 6 departamentos.

²² Si bien todos coincidían en esta posición, ninguno coincidió en su interpretación.

armas, a pesar de que la ley no lo exigía, pero sí penalizaba de manera estricta su porte, la posesión, etc.²³. Según Socorro Ramírez, integrante de la Comisión de Paz, esta ambigüedad de la ley fue aprovechada por el gobierno y por la guerrilla: “esta disposición contradictoria fue el germen de la descomposición de todos los acuerdos”; labor encomendada, como ya se manifestó, a la Comisión de Paz²⁴.

El panorama, al finalizar el gobierno Betancur, permite observar que, a pesar de que los diferentes actores estuvieron de acuerdo en la necesidad de la amnistía, no lo estuvieron en su interpretación y procedimientos, lo cual debilitó el proceso de reincorporación individual a la vida civil y evidenciar sus reales alcances en la negociación de un conflicto armado.

Mientras que para la insurgencia la reincorporación individual a la vida civil no fue de buen recibo y trató de regularla internamente²⁵, para el gobierno era importante en función del resultado de su aplicación: la desmovilización individual. Al tiempo que para la insurgencia y para la Comisión de Paz, por razones diferentes, su importancia radicaba en la posibilidad de construir acuerdos políticos. Cabe señalar una diferencia: mientras que para la Comisión de Paz la reincorporación a la vida civil de la insurgencia se centraba en la posibilidad de llegar a ella mediante acuerdos, para la insurgencia los acuerdos eran el inicio de un eventual proceso de desmovilización²⁶. Es decir, que la guerrilla consideraría su reincorporación como un producto final de esos procesos. Tanto para unos como para otros era indispensable proceder sobre la declaratoria de una tregua y cese al fuego que permitiera comenzar los procesos de negociación²⁷.

²³ Ley 35 de 1982. Artículo No. 7. Años más tarde el general Landazábal afirmará: “En Colombia, hasta el presente, no se ha negociado la paz; la clase política sólo ha negociado su permanencia en el poder; la subversión tan sólo ha negociado su acceso a las altas posiciones del Estado”. Landazábal Reyes, Fernando. *El equilibrio del poder*. Bogotá, Plaza & Janés, 1993.

²⁴ Ramírez, Socorro. *Op. cit.*, p. 103.

²⁵ Ramírez, Socorro. *Op. cit.*, p. 127.

²⁶ Hacia las reformas en el caso de las FARC, del Diálogo Nacional, en el caso del M-19 y de una Asamblea Nacional Constituyente, en el caso del EPL.

²⁷ Es interesante observar las posturas de los miembros de la Comisión respecto al tema de tregua y cese al fuego, las cuales están consignadas en las Actas respectivas.

LA ADMINISTRACIÓN BARCO VARGAS (1986-1990)

Los procesos de negociación con la insurgencia para finalizar la confrontación armada adelantados durante la administración de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), significaron un viraje radical en su concepción, estrategia y conducción. Al llevar a la práctica un programa de partido, la superación del conflicto armado se asumió como una negociación política entre el gobierno y los grupos insurgentes, regida por principios, objetivos, metodología y procedimientos precisos.

En la Convención Liberal del 14 de diciembre de 1985, el partido analizó la política de paz de la administración Betancur, así como sus consecuencias para el futuro del país y del nuevo gobierno. Dentro de sus críticas estaban la falta de acompañamiento de las fuerzas vivas del país, de los partidos políticos y de los gremios de la producción; la ausencia de un “libreto” para adelantar la negociación; la delegación del proceso en diversas comisiones informales. En síntesis, se concluía que “no se puede concebir la paz como un contrato para que el gobierno ejecute el programa de los grupos comprometidos en la insurrección”²⁸.

El programa aprobado por la Convención reivindicaba el camino democrático y el diálogo para concretar soluciones políticas al fenómeno de la subversión, con la condición de hacer claridad sobre el futuro del proceso de pacificación dentro del marco de la coyuntura política que vivía el país; por lo que consideraba urgente reglamentar objetivos, estrategias y compromisos de manera que adquiriera claridad el tránsito de la tregua a la paz. Para finalizar planteando que: “no puede confundirse la estrategia de paz con los procedimientos de negociación con la guerrilla”²⁹.

Afirmaba la Convención, una estrategia realmente eficaz para el éxito del proceso debe comprender: 1) Mecanismos e instituciones que aseguren garantías a los grupos y sectores políticos para realizar actividades proselitistas en forma pacífica y amplia, incluidos los grupos insurgentes que se integren a la vida demo-

²⁸ Presidencia de la República. *Hacia una nueva Colombia. La política de reconciliación, normalización y rehabilitación. Historia de un proceso*. Volumen No. 1. Bogotá. 1989, p. 21.

²⁹ *Op. cit.*, p. 21.

crática; 2) El proceso de reconciliación con los grupos insurgentes debe estar consignado en acuerdos precisos que determinen etapas y condiciones para hacer posible sus avances; 3) Los grupos insurgentes deben comprometerse a proscribir el terrorismo, el secuestro y la extorsión como crímenes contra la humanidad y garantizar que, al acogerse al proceso, realizarían su actividad política con sujeción a la Constitución y a la Ley; 4) El gobierno mantendría una razonable y confiable política de orden público, seguridad y justicia, en el marco del respeto a los derechos humanos y las garantías ciudadanas, y 5) Habrá presencia activa del Estado como instancia mediadora en los conflictos sociales y como proveedor de los servicios básicos, de manera particular en las zonas perturbadas³⁰.

LA REFORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE PAZ

Posesionado el Presidente se comprometió a impulsar una política para “erradicar la violencia como medio para dirimir los conflictos y remplazarla por la discusión civilizada de los problemas y divergencias a través del acercamiento del Estado a la comunidad, incluyendo, por supuesto, a los grupos guerrilleros que se acojan a las condiciones ofrecidas por el gobierno”³¹. Esta política comprendía básicamente tres componentes:

1. *La Política de Reconciliación*: a) El acercamiento del Estado y sus instituciones a través de la participación comunitaria, para atender las demandas de la comunidad y el tratamiento de la protesta social; b) La definición del proceso que llevara a la desmovilización de la insurgencia y su reincorporación a la vida civil.
2. *La Política de Normalización*: buscaba el fortalecimiento del orden civil, basado en el respeto a las normas y la vigencia de las instituciones, para recuperar la vida armónica de una sociedad civilizada, como condición para superar los problemas de la paz.
3. *La Política de Rehabilitación*: expresó la voluntad del Gobierno Nacional para comprometerse ante la comunidad en la solu-

³⁰ Programa del Partido Liberal Colombiano, Convención Nacional, 14 de diciembre de 1985.

³¹ Barco Vargas, Virgilio. Discurso de posesión, 7 de agosto de 1986.

ción de sus problemas y en la atención de sus necesidades básicas. El Plan de Rehabilitación buscó la integración económica, política y social de las zonas afectadas por el conflicto, como proceso democrático y participativo, a través de los Consejos de Rehabilitación³².

Para sacar adelante este proyecto se adoptó el esquema gobierno-partidos de oposición, que debía permitir la superación de las restricciones impuestas por el Frente Nacional y tramitar las aspiraciones de los distintos sectores de la sociedad: “A ninguna persona, a ningún sector, a ningún grupo guerrillero se le está pidiendo que renuncie a abogar por sus ideas o por su proyecto de sociedad... Lo único que se les pide es que abandonen las armas y la violencia para tratar de imponer y lograr audiencia para sus ideas”³³, pues “...el Estado no puede juzgar las ideas sino los procedimientos para tramitarlas”³⁴.

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO

Los retos identificados por parte del gobierno en materia del proceso de paz giraban en torno a cuatro aspectos: reformular la política, reconstruyendo la credibilidad y sentido de los diálogos con las organizaciones guerrilleras; retomar el control de la política de paz; mantener la tregua con las FARC, y generar confianza en la nueva estrategia, en particular dentro de las fuerzas militares³⁵. Para institucionalizar el proceso se creó la Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación y se nombró un consejero encargado de llevar las conversaciones con las FARC, en función de la tregua y el cese al fuego vigente.

En desarrollo de la política de rehabilitación, el presidente Barco lanzó, en 1986, el nuevo Plan Nacional de Rehabilitación –PNR–, como un plan de inversiones y un esquema de participa-

³² Presidencia de la República. Historia de un Proceso I.

³³ Barco Vargas, Virgilio. Informe al Congreso, 16 de diciembre de 1988.

³⁴ Ossa Escobar, Carlos. *Consolidación de la Democracia: el pluralismo, el esquema gobierno-oposición y la reconciliación nacional*. Presidencia de la República, Historia de un Proceso, Volumen I, p. 60.

³⁵ Pardo, Rafael. *De primera mano. Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas*. Bogotá. Editorial Norma. 1996, p. 17.

ción popular –los Consejo de Rehabilitación–, con el objetivo implícito de “quitarle piso a la guerrilla”³⁶.

Teniendo en cuenta el balance del proceso de paz anterior, el gobierno diseñó un instrumento que viabilizara la política de reconciliación, normalización y rehabilitación, en tanto que impulsara la iniciativa de una reforma política vía referendo³⁷, la cual preveía su convocatoria para derogar el Artículo 13 del plebiscito del 1 de diciembre de 1957. Este proyecto se vio frustrado porque el Consejo de Estado suspendió el Acuerdo político que lo sustentaba. Caída la reforma por esta vía, gobierno y Partido Liberal acordaron llevar al Congreso un nuevo proyecto de reforma política, presentado en julio de 1988, para su discusión en las siguientes legislaturas. Mientras tanto, el gobierno presentó la Iniciativa para la Paz, como nuevo plan de paz compatible con el proyecto de reforma³⁸.

LA GUERRA ESTÁ DECLARADA

El presidente Barco se encontró con un estado de alteración del orden público generalizado, en parte generado por las acciones de la insurgencia y a la protesta social tipificada por las marchas campesinas y los paros cívicos. Por otra parte, se enfrentó al paramilitarismo y la guerra contra el narcotráfico. La situación demandó establecer un clima de normalización y gobernabilidad que le permitiera sacar adelante el Programa de Partido, con el cual estaba comprometido, y al país de la crisis en que se encontraba sumido. Recuperar el monopolio de la fuerza, preservar el orden público y hacer presencia en las zonas de perturbación, fueron las acciones asumidas como prioritarias por el Gobierno Nacional, para em-

³⁶ Entre 1986 y 1989 el PNR cubría 311 municipios, con una población superior a los 5 millones, con el 14% de la inversión pública nacional. Pardo Rueda, *op. cit.* pp. 35-37.

³⁷ Propuesta refrendada por los partidos Liberal y Social Conservador en el “Acuerdo de la Casa de Nariño”, firmado el 20 de febrero de 1988, y suspendido por el Consejo de Estado el 4 de abril del mismo año.

³⁸ En enero de 1987, el Gobierno Nacional, interesado en tener un diagnóstico sobre la violencia, convocó a un grupo de académicos con el fin de conocer su opinión acerca de las perspectivas de la violencia en Colombia y el tipo de medidas que podrían contribuir a frenar su avance. Comisión de Estudios sobre la Violencia. Colombia: violencia y democracia. Informe presentado al Ministerio de Gobierno, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987 y Pardo Rueda, *op. cit.*, p. 67.

prender el proceso de recuperación del orden civil alterado por la violencia.

A pesar de los esfuerzos del gobierno, la inseguridad y la violencia crecieron³⁹. El 18 de agosto el Presidente exclamó: “La guerra está declarada”. Expidió siete decretos⁴⁰ que buscaron fundamentalmente golpear a los carteles de la droga. Días después varios atentados dejaron decenas de muertos⁴¹. Para ese momento, las conversaciones entre el gobierno y las FARC estaban congeladas en tanto la tregua se había dado por terminada, luego de los hechos bélicos sucedidos en Puerto Rico, Caquetá⁴².

LA INICIATIVA PARA LA PAZ: POLÍTICA DE RECONCILIACIÓN

El 1 de septiembre de 1988, el Presidente anunció la puesta en marcha de la “Iniciativa para la Paz”, con el objeto de buscar “la reincorporación a la plenitud de la normalidad ciudadana de quienes han escogido el camino de la subversión armada (...) se logre la disolución de los grupos armados, su desarme y reincorporación a la sociedad, dentro de un contexto de garantías efectivas y específicas. La posibilidad de alcanzar la paz reside en llegar a compromisos precisos dentro de plazos definidos”, para lo cual será indispensable “remover factores de perturbación, fortalecer la democracia, propiciar la participación de nuevas fuerzas en la lucha política legal y afianzar la tranquilidad ciudadana”⁴³.

La Iniciativa para la Paz definió las condiciones generales que regirían el proceso con el fin de llevarlo a feliz término, así como unos principios generales, dentro de los cuales se destacan los si-

³⁹ En agosto de 1989 son asesinados el magistrado Carlos Valencia, el director de la Policía de Medellín, coronel Waldemar Franklin Quintero y el candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento.

⁴⁰ Decretos: 1855, Fondo de seguridad para los jueces; 1856, Confiscación de bienes; 1857, Cárcel a conspiradores; 1858, Contra el proselitismo armado; 1859, Retención de sospechosos de narcotráfico; 1860, Extradición por vía administrativa (sin tratado); 1863, Allanamientos.

⁴¹ El 27 de noviembre una bomba destruye un avión de pasajeros en pleno vuelo y mueren 107 personas, y el 6 de diciembre otra destruye el edificio del Departamento Administrativo de Seguridad en Bogotá.

⁴² Ver Hacia una Nueva Colombia. *Op. cit.*, pp. 323-345.

⁴⁶ Barco Vargas, Virgilio. Alocución presidencial, 1 de septiembre de 1988.

güentes: los alzados en armas deben demostrar su voluntad de paz; se deben suspender las violaciones a los derechos humanos y el terrorismo; se establecerá el diálogo directo para acordar procedimientos de reincorporación; se adelantarán audiencias para recoger opiniones sobre reajuste institucional; se concederá el indulto a quienes cesen definitivamente en las acciones subversivas; se adelantarán diálogos regionales de la sociedad civil por la paz; se levantará el Estado de Sitio y no se suspende la lucha contra el terrorismo y contra quienes persistan en la subversión.

LA ESTRUCTURA DE LA INICIATIVA PARA LA PAZ

Para el efecto se definen tres fases, con sus respectivos componentes:

- I *Fase de distensión.* a) Manifestación de voluntad de reconciliación; b) Diálogo directo; c) Audiencias y designación de voceros para dialogar en torno al reajuste institucional; d) Los procedimientos acordados comprometen a los grupos armados; e) Presentación de proyecto de ley de indulto, y f) Coordinación de la Iniciativa.
- II *Fase de transición:* a) Garantías reales y específicas; b) Coordinación de entidades públicas y privadas; c) Cese de operaciones subversivas. d) Ubicación temporal de los alzados en armas; e) Armas y municiones (dejación), f) Creación de los Consejos Regionales de Normalización, y g) Atención básica: provisión de atención médica, suministro de alimentos y de alojamiento adecuado en las zonas acordadas.
- III *Fase de incorporación definitiva a la vida democrática:* a) Indulto; b) Estímulo al ejercicio político; c) Medidas de asistencia temporal, y d) Medidas de protección al derecho a la vida.

La Iniciativa preveía la realización de diálogos regionales para la convivencia, con el fin escuchar a la sociedad civil frente: a) la solución a factores locales de perturbación; b) la solución a casos específicos de violencia regional; c) la realización de los diálogos, y d) lucha contra todas las formas de violencia. Así mismo señalaba un plazo perentorio para su aplicación y, por tanto, para que la insurgencia se acogiera a ella. El término fue fijado para la jornada electoral de marzo de 1990. No obstante, la Iniciativa se aplicó en una segunda oportunidad con los grupos que a ella se acogie-

ron, durante la administración de César Gaviria, en el horizonte de participación en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

LA INICIATIVA PARA LA PAZ EN MARCHA

Aunque el país y los grupos insurgentes tomaron diversas posiciones en torno a la “Iniciativa para la Paz”, con el M-19 se inició y se puso en marcha el proceso de diálogo y negociación bajo esta nueva modalidad. El 10 de enero de 1989 se formalizó el inicio de la fase de distensión, mediante la manifestación de la voluntad de reconciliación por parte del M-19 y su aceptación por parte del gobierno⁴⁴.

A menos de un mes de haberse iniciado el proceso, gobierno y M-19 convocaron a los partidos políticos a conformar una Mesa de Trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional –primer mecanismo de regulación del proceso alrededor del tema sobre la democracia plena– y que tendría como función permitirle exponer al M-19 –según el presidente Barco–, sus ideas sobre la forma para avanzar hacia la democracia plena y su reincorporación a la vida civil, objetivos trazados dentro de la Iniciativa para la Paz. Estas ideas son presentadas a la Mesa de Trabajo por el M-19, organizadas en torno a tres temas: a) Convivencia, justicia y orden público; b) Aspectos socioeconómicos, y c) Aspectos de orden constitucional y en materia electoral⁴⁵.

El 6 de marzo se reafirmó la solución política al conflicto y se solicitó la instalación de la Mesa de Trabajo, dándole prioridad al tema de los asesinatos políticos⁴⁶. Al mismo tiempo se reiteró la invitación a los grupos que conformaban la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar para que expresaran su voluntad de paz con

⁴⁴ “El comandante general del M-19 ratifica ante el país su voluntad de diálogo y reconciliación y se compromete a mantener la tregua unilateral en toda la Nación para facilitar la creación del ambiente de distensión necesario para la realización de los diálogos”, a su vez “el gobierno ha establecido con el M-19 una agenda y unos plazos sobre los cuales, en un corto período, se informará al país y que tienen el objetivo de explorar temas políticos de interés, así como los tiempos para el proceso que hoy se inicia”. Primera Declaración Conjunta –Gobierno Nacional – M-19–, firmada en el Tolima el 10 de enero de 1989.

⁴⁵ La propuesta fue formalmente presentada a la Mesa el día 5 de abril y un mes después son convocadas las Mesas de Análisis y Concertación.

⁴⁶ En el Aeropuerto El Dorado, se produce un atentado contra Ernesto Samper y José Antequera, en el que muere este último.

hechos concretos⁴⁷. Con esta Declaración se da por terminada la fase de distensión del proceso.

La fase de transición se inició con la localización territorial de la comandancia, de la mayoría de las estructuras y combatientes del M-19 en la vereda de Santo Domingo, Cauca. La Iniciativa para la Paz estableció la localización territorial y temporal como un requisito para la verificación del cese unilateral del fuego, la continuación del proceso hacia el desarme y la desmovilización y la incorporación de la insurgencia al juego democrático legal. Estos procedimientos permitieron, por una parte, crear condiciones que garantizaran el avance del proceso y, por otra, definir los alcances y responsabilidades mutuas en el accionar de las fuerzas militares y la guerrilla, impidiendo que los enemigos del proceso pudieran adelantar acciones de sabotaje en que acabaran involucradas las partes.

En la Cuarta Declaración Conjunta, se estableció un instrumento de regulación para la localización del M-19. Bajo este mecanismo se acordó designar representantes del gobierno (PNR) en la zona y con acceso al campamento, con la función de servir de enlace entre las partes, adelantar el seguimiento de los acuerdos sobre el tema y coordinar el desarrollo y mantenimiento de la localización territorial⁴⁸. La localización del M-19 en Santo Domingo implicó establecer un mecanismo de regulación social con las comunidades indígenas, sus autoridades y las instituciones municipales. Finalmente, la localización del M-19 aclaró los alcances del proselitismo armado y las restricciones para la actuación de las fuerzas militares. El propio Barco aclaró este punto al país, manifestando que las fuerzas armadas no ejecutarían operaciones militares en el área de localización del M-19, lo que no impediría que éstas desarrollaran actividades en todo el territorio nacional para el mantenimiento del orden público⁴⁹.

Instalada la Mesa de Trabajo⁵⁰, se acordó constituir tres Mesas de Análisis y Concertación para promover la participación de las fuerzas vivas nacionales. Éstas crearon comisiones para el trata-

⁴⁷ Tercera Declaración Conjunta, 6 de marzo de 1989.

⁴⁸ Cuarta Declaración Conjunta. Santo Domingo, Cauca, 17 de marzo de 1989.

⁴⁹ Alocución televisada del presidente Barco en relación con la Cuarta Declaración Conjunta el 17 de marzo de 1989.

⁵⁰ El 3 de abril se instala la Mesa de Trabajo. La UP declina su participación aludiendo como razón la guerra de exterminio contra ella.

miento de temas específicos⁵¹. El resultado de las comisiones y de las Mesas de Análisis y Concertación sirvieron de insumo para la construcción de los acuerdos que requería el proceso para llegar a la construcción de la “democracia plena”. La Declaración Conjunta consideró conveniente que las conclusiones y los acuerdos de la Mesa de Trabajo fueran presentadas antes de la iniciación de las sesiones ordinarias del Congreso, con el fin de incorporarlas a la labor legislativa. Y además se ratificó que el proceso debería estar concluido antes de la jornada electoral de marzo de 1990. Para avanzar hacia la tercera fase se acordó que la Mesa de Trabajo abocara el estudio de las conclusiones de las Mesas de Análisis y Concertación, con el objeto de lograr un pacto político⁵².

Hubo una divergencia entre el gobierno y M-19 sobre la manera de alcanzar la sostenibilidad del Pacto Político acordado por la Mesa de Trabajo. El 14 de junio, Carlos Pizarro, en carta al Presidente, propuso que el pacto fuera refrendado por los colombianos como un programa nacional de paz⁵³, y sugirió cuatro puntos: a) Dar fuerza de ley a todos los acuerdos de las Mesas; b) Establecer una reforma electoral; c) Compromiso de los partidos políticos en la aprobación por el Congreso de las iniciativas surgidas de los acuerdos en las Mesas y; d) El compromiso del gobierno a convocar a un referendo por la paz y la democracia.

En su respuesta, el Presidente estuvo de acuerdo con el mecanismo del referendo, pero no con los puntos que le planteaba el comandante del M-19, con excepción de la circunscripción nacional especial de paz –votada negativamente por el Congreso en la primera legislatura–, pero sobre la cual “el gobierno insistirá por los medios adecuados en volver sobre dicha iniciativa que podrá ser objeto de un acuerdo político que incluya al Ejecutivo o de un acuerdo parlamentario que recoja la iniciativa y le dé fuerza consti-

⁵¹ El 27 de abril se aprueba el reglamento de la Mesa de Trabajo, dentro del cual se permite la creación de las Mesas de Análisis y Concertación las cuales serán citadas para el día 5 de mayo para iniciar labores.

⁵² Quinta Declaración Conjunta. Julio 17 de 1989.

⁵³ “Este pacto político alcanzará trascendencia histórica y despejará el tránsito a una década de paz, sólo si el pueblo en el ejercicio de su soberanía inalienable lo asume como propio y lo legitima por referendo... Este pacto político constituido en mandato nacional a través del referendo nos obligará a todos en su defensa y dibujará un futuro cierto, digno y legítimo para todos los colombianos”. Carta de Carlos Pizarro al presidente Virgilio Barco. Junio 14 de 1989.

tucional”⁵⁴. Reafirmando la respuesta del gobierno al M-19, el Presidente le propuso al país y al Congreso agilizar el debate y trámite de la reforma constitucional, para que se pudiera convocar el referendo, en el cual se incluirían dos temas considerados fundamentales para la cimentación del proceso de paz: la circunscripción nacional, para facilitar el acceso de los partidos minoritarios al Congreso y la reforma sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos y las normas necesarias para defenderlos⁵⁵.

En síntesis, la divergencia entre el Gobierno Nacional y el M-19 se centró en que para el primero, la fórmula reforma constitucional-referendo-pacto político, incluía una salida, dentro del marco político establecido en la Iniciativa para la Paz, a las propuestas presentadas por el M-19. Mientras que para este último, la fórmula pacto político-referendo-reforma constitucional hacía sostenible los resultados de la negociación sobre la democracia plena; como producto de los acuerdos y consensos alcanzados por las Mesas de Análisis y Concertación y la Mesa de Trabajo.

Al mismo tiempo, la Quinta Declaración Conjunta acordó la conformación de una Comisión para definir los mecanismos y procedimientos para la desmovilización, dejación de armas y reincorporación a la vida civil. La función inicial de dicha Comisión consistió en diseñar un plan de trabajo para abordar: las garantías jurídicas y políticas; los mecanismos de seguridad, los aspectos técnicos y operativos de la desmovilización; las condiciones y plazos para el indulto, y apoyo para la organización política del movimiento.

A partir de este momento el proceso entró en su fase definitiva. Las conversaciones avanzaron hacia el diseño y estructuración de los mecanismos para la incorporación del Pacto Político, así como para la desmovilización y el desarme, mientras se abrió la discusión definitiva de la reforma política en el Congreso Nacional.

Por otra parte, los frutos de la Iniciativa para la Paz empezaban a verse con las aproximaciones logradas con las FARC, el EPL, el Quintín Lame y el PRT. Sin embargo, el asesinato de Luis Carlos Galán llevó al gobierno a la expedición de varias medidas donde

⁵⁴ Carta del presidente Virgilio Barco Vargas a Carlos Pizarro Leongómez. Junio 30 de 1989.

⁵⁵ Alocución televisada del presidente de la República, Virgilio Barco, en torno a la reforma constitucional y al proceso de reconciliación nacional. Agosto 2 de 1989.

se aprobó la extradición de narcotraficantes. Esta situación generó un clima de violencia, reflejado en las posiciones de la mesa de negociación. Por ejemplo, el M-19 presentó una propuesta al gobierno que planteaba soluciones “integrales y autónomas” al problema del narcotráfico, a través de un proceso de negociación con los narcotraficantes⁵⁶. El gobierno rechazó la propuesta dado que “no considera conveniente para los propósitos de la paz que se utilice la expectativa nacional sobre las firmas de unos acuerdos, para introducir otros temas que no son materia de discusión dentro de estas conversaciones”⁵⁷. Esta divergencia se resolvió en el marco de la política que sirvió de guía al proceso. La Iniciativa para la Paz incluía la defensa del mandato popular, al cual acudió como argumento, reafirmando en que “si ellas (las guerrillas) quieren promover su proyecto de sociedad deben y pueden hacerlo por procedimientos democráticos”⁵⁸.

A pesar del *impasse*, la Sexta Declaración Conjunta permite observar los avances hacia la construcción definitiva del pacto político y el plan de desmovilización. Por una parte, se recogieron las propuestas de las Mesas de Análisis y Concertación para que, antes de su presentación a la Mesa de Trabajo, gobierno y M-19 acordaran el alcance y concertación de dichos compromisos. Por otra, se anunció la puesta en marcha del plan hacia la dejación de armas e incorporación del M-19 a la vida civil y el plan de seguridad y protección. Finalmente, se acordó presentar al Congreso el proyecto de ley de indulto, el cual es aprobado el 16 de diciembre⁵⁹.

Por su parte, el gobierno adelantó el trámite ante el Congreso para darle vida al Pacto Político, a través del proyecto de reforma constitucional. Dentro de los contenidos del Acto Legislativo estaban incluidos los aspectos constitucionales y electorales acordados en el Pacto. Entre otros, incluía la convocatoria de un referendo para que el país se manifestara sobre: el voto obligatorio, la Vicepresidencia de la República, la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y la aprobación de la Circunscripción Nacional Especial de Paz para organizaciones insurgentes desmovilizadas.

⁵⁶ *El Tiempo*, Bogotá, septiembre 27 de 1989, p. 6B.

⁵⁷ El Avance hacia la Reconciliación. Comunicado del Gobierno Nacional con relación a los puntos de acuerdo con el M-19. Septiembre 26 de 1989.

⁵⁸ Presidencia de la República. Iniciativa para la Paz. Bogotá, septiembre 1 de 1988, p. 10.

⁵⁹ Sexta Declaración Conjunta, 26 de septiembre de 1989.

Este último punto, negado durante la primera legislatura, quedó incluido dentro del texto del referendo, por considerarse la garantía de favorabilidad política ofrecida para su incorporación plena a la democracia. A estas alturas del proceso la dejación de las armas, la desmovilización y la reincorporación a la vida civil y democrática del M-19, quedó sujeta a la aprobación de la reforma constitucional que cursaba en el Congreso.

En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes un grupo presentó una proposición aditiva al referendo, mediante la cual se incluía la no extradición de colombianos ni la de delinquentes político-sociales⁶⁰. El gobierno reaccionó oponiéndose. Sin embargo, la plenaria de la Cámara lo aprobó, con lo cual el proyecto de Acto Legislativo debía volver al Senado. Éste, a su vez, negó la adición aprobada por la Cámara y, en consecuencia, debía regresar de nuevo a la Cámara. En diciembre, en comunicación a las presidencias del Senado y de la Comisión Primera, el Presidente solicitó archivar el proyecto⁶¹.

Al caerse el Acto Legislativo No. 1 de 1989 y, a pesar de que el Presidente había sancionado la Ley 77 del 22 de diciembre, mediante la cual se concedía el indulto⁶², y habida cuenta que la desmovilización y dejación de armas estaba prevista para el 19 de diciembre, el gobierno y el M-19 se reunieron en Santo Domingo para analizar la situación en que quedaba el proceso. La Iniciativa para la Paz había fracasado en su momento más decisivo. El Congreso, como institución partícipe de una política de paz que se pretendía como política de Estado, se alejó de los lineamientos de ésta desconociendo al gobierno de partido, a los compromisarios del Pacto Político y a las diferentes instancias de la sociedad que habían participado en la construcción de las propuestas.

⁶⁰ Esta adición se hizo al artículo 78 del proyecto de reforma constitucional.

⁶¹ En dicha comunicación, el presidente Barco manifestaba la inconveniencia de incluir el tema de la extradición en el referendo y “someterla a votación popular, en enero o en cualquier otra fecha”, aludiendo a la propuesta del senador Ernesto Samper. Para el presidente tanto el tema de la extradición como del orden público son competencia de la Presidencia de la República. *Ver Pardo, Rafael. Op. cit.*, pp. 159-162.

⁶² Vale anotar que el parágrafo del artículo 4 de la Ley 77 de 1989 contempló la posibilidad de otorgar el indulto a “personas que fuera de la organización rebelde de la cual forme a haya formado parte, lo solicite y, a juicio del Gobierno Nacional, hayan demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil”.

La Séptima Declaración Conjunta dio cuenta de la situación en que habían quedado gobierno y M-19⁶³. A pesar que estaba previsto el acto de dejación de armas para el 19 de diciembre, sólo hasta el 23 se “informa” de su aplazamiento. Además, se informó a la opinión pública la convocatoria a una reunión extraordinaria con los compromisarios del Pacto Político, los partidos políticos con representación en el Congreso y dirigentes y personalidades nacionales, ya que el esfuerzo por la paz “no puede ser entendido como una acción bilateral entre el gobierno y el M-19”⁶⁴. El 22 de enero se expidió el Decreto 206 mediante el cual se reglamentó la ley de indulto. En carta dirigida al ministro de Gobierno, Carlos Pizarro y Antonio Navarro se acogieron a la Ley 77, para iniciar las conversaciones con la dirigencia social y política del país. Su desplazamiento tuvo como objetivos establecer contacto con los firmantes del Pacto Político y los diferentes líderes nacionales interesados en la paz, para estudiar y concretar acuerdos que le dieran vigencia plena al Pacto Político suspendido en diciembre al ser archivada la Reforma Constitucional; facilitar y agilizar contactos políticos del M-19 en su propósito de transformarse en partido político legal y participar en las elecciones del 11 de marzo; explicar ante la opinión pública el ideario del partido político que se crearía, y concretar la dejación de armas y culminar el proceso de paz. Se acordó que en la reunión del 31 de enero se fijaría “la fecha para la realización de la dejación de armas por parte del M-19 y la reincorporación plena a la vida civil de sus miembros”, la aplicación del indulto, el cumplimiento del Pacto Político en lo que respecta a las responsabilidades del gobierno y la puesta en vigencia de “los planes de reincorporación política, económica, social y productiva acordados”. Se acordó trabajar en la “elaboración de un marco completo de garantías electorales, de seguridad y apoyos posibles al movimiento político que surgiría del grupo alzado en armas desmovilizado y reincorporado a la vida civil”⁶⁵.

⁶³ “Al no ser posible el Referendo, el proceso de paz carece de instrumentos necesarios para su culminación, ya que éste requería tres elementos inseparables de realización simultánea. El cumplimiento del Pacto Político, la concesión del indulto a los alzados en armas partícipes en el proceso y la dejación de las armas por parte del grupo guerrillero, con la posterior incorporación a la vida institucional del país”. Séptima Declaración Conjunta.

⁶⁴ Séptima Declaración Conjunta. Santo Domingo, Cauca. Diciembre 23 de 1989.

⁶⁵ Octava Declaración Conjunta, 25 de enero de 1990.

Frente a la situación, la salida fue que cada cual se dedicara a adelantar las acciones políticas que los marcos institucionales le permitían. El gobierno profundizó el plan de reincorporación a la vida civil y buscó los mecanismos para salvar aquellos compromisos establecidos en el Pacto Político que pudieran ser desarrollados por vía del Ejecutivo. Mientras tanto, el M-19 se dedicó a construir nuevos pactos con la dirigencia de los partidos políticos y el gobierno contribuyó a facilitar esta labor⁶⁶. Los precandidatos del Partido Liberal se comprometieron con el proceso a través de una declaración en la cual manifestaron “la tramitación de una reforma constitucional que facilite, a través de la figura de la ‘circunscripción especial de paz’ el pacífico tránsito de los alzados en armas a la sociedad civil”⁶⁷. Para cerrar esta fase, el gobierno creó el Consejo Nacional de Normalización, tal como se había acordado en la Octava Declaración Conjunta⁶⁸.

Agotado el proceso descrito, la dejación de armas se produjo los días 8 y 9 de marzo en Caloto (Cauca) y Suaza (Huila), bajo la veeduría de la Internacional Socialista. El Acta Final de la dejación de armas fue suscrita entre el M-19 y la IS, en la vereda Santo Domingo, el 9 de marzo. Ese mismo día, en la Casa de Nariño, se firmó el Acuerdo Político entre el Gobierno Nacional, los partidos políticos, el M-19 y la Iglesia católica en su calidad de tutora moral y espiritual del proceso.

El Plan de desmovilización conformó el segundo eje de trabajo en el proceso, enmarcado por la Iniciativa para la Paz. Para el efecto, se constituyó una comisión bilateral encargada de su diseño. Como producto de este trabajo, en el Acta de la comisión quedaron establecidos los puntos del itinerario del proceso hacia la reincorporación a la legalidad⁶⁹. El mecanismo para la regulación del proceso de reincorporación a la vida civil de los ex combatientes del M-19 fue el Consejo Nacional de Normalización –CNN–, constituido mediante el Decreto 314 del 1 de febrero de 1990, “como organismo asesor y coordinador del Gobierno Nacional en las acciones de orden económico y social que se adelanten para la

⁶⁶ “El ministro Lemos pidió públicamente a los partidos otorgar a las reuniones contenido y compromisos”.

⁶⁷ Declaración de los precandidatos liberales a la Presidencia de la República. Bogotá, febrero 12 de 1990.

⁶⁸ Decreto 314 del 1 de febrero de 1990.

⁶⁹ Acta de la Comisión de Desmovilización, 26 de septiembre de 1989.

desmovilización y reincorporación a la vida civil de los grupos en armas”⁷⁰.

La primera prueba para el M-19 se produjo dos días después de suscrito el Acuerdo Político ya como opción electoral para corporaciones nacionales, departamentales y municipales; momento en el cual ha debido operar la Circunscripción Nacional Especial de Paz⁷¹.

A pesar de que la Iniciativa para la Paz se consideraba “agotada”, en tanto preveía que su desarrollo “deberá completarse ineludiblemente antes de que se inicie el próximo proceso electoral”⁷² (11 de marzo de 1990), el gobierno continuó los diálogos con el EPL, el PRT y Quintín Lame. Los resultados alcanzados hasta entonces con el EPL, se convirtieron en un argumento más para que el gobierno tomara la determinación de expedir, bajo el Estado de Sitio, un decreto que ordenaba a la Registraduría Nacional del Estado Civil contabilizar los votos de la consulta sobre la convocatoria a una Asamblea Constitucional.

Si bien en las anteriores ocasiones, la reforma política impulsada por el gobierno estuvo en manos del Congreso, en esta ocasión una convergencia reformista que sumó diversos intereses, puso la decisión final en la Corte Suprema de Justicia; la cual declaró exequible el respectivo decreto. Este fue un camino legal y legítimo para superar los obstáculos puestos por el Congreso y las limitaciones constitucionales vigentes hasta ese momento.

⁷⁰ Decreto 314 de febrero 1 de 1990, “Por el cual se crea el Consejo Nacional de Normalización”.

⁷¹ En esta jornada se presentó, por primera vez, la iniciativa de la Séptima Papeleta, bajo la cual se convocaba a los colombianos a expresarse sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

⁷² Iniciativa para la Paz. *Op. cit.*, p. 25.

LA REINSERCIÓN A LA VIDA CIVIL

El diseño del proceso de reinserción a la vida civil estuvo, igualmente, orientado por la Política de Normalización, Rehabilitación y Reconciliación, contenida en la Iniciativa para la Paz, y expresado en la estructura interna de los Acuerdos de Paz.

El punto en común en ese momento giraría en torno al derecho de la sociedad civil de dar a conocer y tramitar sus diferencias, dentro de una institucionalidad que se lo permitiera, así como el deber del gobierno y del Estado de acompañar y salvaguardar ese proceso, dentro del mismo marco. Con la certeza, de que la trasgresión de estos límites por las partes volvería a significar el retorno al esquema de la democracia restringida, que se buscaba superar a través de una Asamblea Nacional Constituyente.

De allí la importancia que tuvo el proceso de negociación entre el gobierno y el M-19 tanto por lo que se alcanzó y faltó, como por las condiciones en que se desarrolló: por una parte, el escalamiento del narcotráfico y el terrorismo, la fragmentación de los partidos y, por otra parte, la movilización ciudadana, la presencia de las universidades y el papel de las restantes ramas del poder público. Finalmente, la importancia del proceso mencionado radicó, también, en el camino que trazó esta negociación para otras organizaciones guerrilleras: EPL, PRT, MAQL, cuyos procesos culminaron en 1991; más tarde con el CER (1992), CRS, MPM, MMM, FFG (1994) y MIR-COAR (1998)⁷³.

El presente capítulo pretende documentar este proceso, a la luz de las fases y lógicas en que se desarrolló, buscando identificar algunos de los principales impactos que alcanzó el proceso sobre los ámbitos institucionales, económicos y regionales, entre 1990 y 1998.

ESTRUCTURA DE LOS ACUERDOS POLÍTICOS

El proceso de reinserción a la vida civil se estructuró sobre tres ejes: a) La normalización, o aspectos concernientes a las garantías

⁷³ CER: Comandos Ernesto Rojas; CRS, Corriente de Renovación Socialista; MPM, Milicias Populares de Medellín.

y favorabilidad política para las organizaciones desmovilizadas; b) La rehabilitación, o aspectos orientados hacia las poblaciones y zonas afectadas por el conflicto armado, y c) La reconciliación, o lo relacionado con la reincorporación y reinserción de los ex combatientes a la vida social y económica⁷⁴.

En cada uno de los Acuerdos Políticos se encuentran los compromisos particulares a que llegó el gobierno con cada una de las organizaciones desmovilizadas, en función de la materialización de los presupuestos políticos de cada negociación.

EL CONSEJO NACIONAL DE NORMALIZACIÓN

Del proceso de negociación con el M-19 y contenidos en el Pacto Político por la Paz y la Democracia quedan tres instrumentos de regulación para el proceso: el Consejo Nacional de Normalización, el Fondo para la Paz y las ONG de los desmovilizados.

En la Octava Declaración Conjunta del Gobierno y el M-19, suscrita en enero de 1990, quedó establecida la creación del Consejo, con “la función primordial de coordinar y supervisar las acciones de todo el Plan de Desmovilización”⁷⁵. Para tal efecto, el gobierno dictó el Decreto 314 del 1 de febrero de 1990⁷⁶, que recoge los lineamientos presentados por la Comisión Bilateral para la Desmovilización⁷⁷. El Consejo fue creado a través de una medida gubernamental, su estructura será bilateral –gobierno y organizaciones desmovilizadas–, con la posibilidad de concurrencia de diferentes sectores de la sociedad. Éste fue adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia y coordinado por la Consejería para la Normalización, Rehabilitación y Reconciliación con el apoyo de la Secretaría de Integración Popular.

El Consejo Nacional de Normalización se instaló en mayo de 1990 y una de sus primeras tareas fue elaborar y aprobar su regla-

⁷⁴ Véase cuadro 1.

⁷⁵ Octava Declaración Conjunta. Punto quinto.

⁷⁶ Presidencia de la República. Historia de un proceso III, El avance hacia la reconciliación, 1990, pp. 315-319.

⁷⁷ Ver Acta de la Comisión de Desmovilización. Septiembre 26 de 1989. El avance hacia la Reconciliación. *Op. cit.*, pp. 235-246. En su artículo No. 1. del decreto 314, se definió al CNN “como organismo asesor y coordinador del Gobierno Nacional en las acciones de orden económico y social que se adelanten para la desmovilización y reincorporación a la vida civil de los grupos alzados en armas”.

mento de funcionamiento, de donde se desprendía que las decisiones del CNN serían tomadas por consenso; se creó una Secretaría Ejecutiva plural; se definieron las políticas para la formación de los Consejos Regionales de Normalización⁷⁸; se crearon tres comisiones de trabajo y un comité: Fondo para la Paz, Reinserción Económica y Seguimiento a la aplicación de la Ley 77 y el Comité de Seguridad. A través de esta estructura institucional se regularon los procesos mediante los cuales debían cumplir los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz, así como velar por la orientación y resultados del proceso. El CNN se convirtió en el escenario para la controversia, la tramitación de las diferencias y la construcción de consensos en torno a la viabilización y ejecución de los Acuerdos⁷⁹.

FONDO NACIONAL PARA LA PAZ

El Fondo tenía por objeto adelantar programas de rehabilitación en las regiones en donde la insurgencia tuvo presencia o influencia, previa a su reincorporación a la vida legal. Una vez constituidos en fuerzas políticas legales, las organizaciones desmovilizadas tendrían derecho a ser miembros de los Consejos Municipales de Rehabilitación, mecanismo establecido por el Gobierno Nacional a través del Plan Nacional de Rehabilitación para la regulación de los compromisos adquiridos en materia de la rehabilitación.

La operación del Fondo se realizaría a través de la metodología diseñada por el PNR para la ejecución de los Proyectos Especiales. El Fondo jugó un papel frente al ejercicio y la acción política legal de las organizaciones desmovilizadas en las regiones de influencia. Por otro lado, las acciones del Fondo permitieron un pro-

⁷⁸ Escenarios de diálogo local en donde las fuerzas sociales podrían plantear alternativas concretas, inmediatas y viables, para solucionar problemas específicos de violencia y conflictos regionales. Una vez incorporadas las organizaciones guerrilleras, sus miembros harían parte de éstos. A su vez, los voceros de las organizaciones que han manifestado su compromiso de desmovilizarse también tendrían cabida en estos escenarios. Iniciativa para... *Op. cit.*, pp. 60-63.

⁷⁹ A su vez, el CNN cuya vigencia se estableció para un período de tres (3) años, debería proponer y supervisar la distribución de los recursos, aprobar los proyectos presentados por las comunidades y adelantar los contratos respectivos para el funcionamiento del Fondo Nacional para la Paz, previsto también en el Pacto Político por la Paz y la Democracia.

ceso de legitimación e institucionalización del Estado en aquellas zonas afectadas por la violencia y materializó la voluntad de reconciliación entre los actores del proceso. Mientras que para el gobierno las acciones se implementarían a partir de las estructuras del PNR, para las organizaciones desmovilizadas su posibilidad de incidir en las regiones radicaba en la capacidad de sus propias estructuras políticas locales. Unos y otros deberían concurrir en los Consejos Municipales de Rehabilitación –los cuales estaban conformados por las expresiones políticas, sociales y públicas locales–, para decidir sobre los programas de rehabilitación a ejecutar. En uno y otro caso, las propuestas de los programas y proyectos debieron someterse al escrutinio de las comunidades afectadas por el conflicto.

INSTITUCIONES PARA LA REINCORPORACIÓN A LA VIDA CIVIL

El proceso de negociación destruyó las estructuras internas de las organizaciones guerrilleras, por lo que dentro de los contenidos de los Acuerdos de Paz se previó facilitar la reorganización de éstas para fines civiles. Las organizaciones desmovilizadas debían construir estructuras políticas, económicas, sociales y culturales, para lo cual los Acuerdos de Paz previeron apoyos del Estado para su legalización y puesta en marcha. En desarrollo de estos compromisos aparecieron nuevas expresiones de las organizaciones desmovilizadas y ONG para facilitar los programas de incorporación a la vida civil de los desmovilizados, fortalecer los trabajos sociales regionales, canalizar recursos del gobierno y adelantar procesos de seguimiento a la ejecución de los Acuerdos de Paz, entre otras.

LÓGICAS Y FASES DEL PROCESO. 1990-1998

Durante el período comprendido en el presente estudio, el proceso de reincorporación a la vida civil ha pasado por diferentes momentos, cada uno con su propia lógica interna, lo que permite establecer una periodización para su análisis y comprensión. Se identifican tres períodos diferentes.

El primero está comprendido entre la instalación del Consejo Nacional de Normalización, el 3 de mayo de 1990, y la suscripción del “Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz”, el

11 de mayo de 1993. El segundo va desde la suscripción del Pacto por la Consolidación hasta la restructuración del Programa Presidencial para la Reinserción, pasando por los resultados de la campaña electoral de 1994. El tercero está comprendido desde el año de 1995 hasta el inicio del gobierno de Andrés Pastrana en 1998.

Antes de iniciar la documentación de estos períodos, se pueden trazar algunos rasgos que fueron característicos en los procesos de reincorporación de las diferentes organizaciones:

1. *La reincorporación en medio de la negociación*: A pesar de la necesidad de darle a la reincorporación a la vida legal un tratamiento de alto gobierno, ésta se vio afectada por los posteriores procesos de negociación. Se puede afirmar que a lo largo del período estudiado, se estableció una relación inversamente proporcional entre ambos procesos, desde el punto de vista de la atención prestada por el alto gobierno, así como de los resultados alcanzados. Mientras existieron posibilidades para continuar las negociaciones, los procesos de reinserción pasaron a un segundo plano en las prioridades de los diferentes gobiernos.
2. *El énfasis en la reconciliación*: Para las organizaciones desmovilizadas la prioridad en el desarrollo de los Acuerdos giró en torno a los procesos de participación política: elección de cuerpos colegiados, alcaldías y presidenciales. A las que se sumaría la elección para la Asamblea Nacional Constituyente y las que de ésta se derivaron, hasta el año de 1994. Esto implicó un esfuerzo para poner en marcha los compromisos suscritos en los Acuerdos de Paz en torno a la favorabilidad política: aplicación del indulto; montaje de los esquemas de seguridad; legalización de las nuevas organizaciones políticas; promoción de los procesos a través de los medios de comunicación y ejecución de los programas de rehabilitación.
3. *El carácter individual de la reincorporación a la vida civil de los ex combatientes*: El indulto, los beneficios socioeconómicos, la seguridad y la documentación, entre otros, deben ser tramitados directamente por cada uno de los beneficiarios de los Acuerdos de Paz. La reincorporación se puede caracterizar como el resultado de lo que la negociación destruyó en el interior de cada una de las organizaciones insurgentes; fundamentalmente, sus estructuras político-militares, para cerrar cualquier posibilidad del retorno a la guerra. La vigencia de las organi-

zaciones en armas le permitía al combatiente vivir de y para su organización. A partir de la desmovilización se rompe este nexo orgánico.

Los Acuerdos de Paz, al definir el carácter individual del proceso de reincorporación, tendrán como consecuencia que los ex combatientes se reorganicen en torno a nuevos “proveedores”: por una parte, a las nuevas organizaciones políticas y no gubernamentales de los desmovilizados y, por otra, a las nuevas estructuras institucionales creadas por el Estado para tal efecto. Este último proceso se inició con la puesta en funcionamiento del CNN hasta la conformación del Programa Presidencial para la Reinserción. Por último, en la mayoría de los casos, fue necesaria una fase de transición entre el momento de la concentración en campamentos y la creación de las estructuras institucionales que soportarán la ejecución de los Acuerdos.

4. *La temporalidad de los Acuerdos de Paz:* Mientras hubo claridad en el proceso de desmovilización y desarme, no lo hubo para diseñar y estructurar el proceso de reincorporación a la vida legal de los ex combatientes. A pesar de que tanto el CNN como los mismos Acuerdos de Paz estipulaban unos plazos cortos para su funcionamiento y ejecución, fue necesario ampliarlos por diferentes razones, dentro de las cuales se pueden mencionar, básicamente, las siguientes: a) La adecuación institucional y la concertación entre las partes en la búsqueda de procedimientos y mecanismos requirieron de un esfuerzo mayor al presupuestado; b) El artículo 13 transitorio de la Constitución de 1991, facultó al Gobierno Nacional para prorrogar el proceso por tres años más; c) Las negociaciones posteriores a la Asamblea Nacional Constituyente vinieron a darle un plazo adicional al proceso en su conjunto, en particular a partir de 1994, y d) los procesos de negociación con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar y, posteriormente, con el ELN y las FARC-EP han incidido sobre el proceso de reincorporación, sus plazos y sus resultados.
5. *Una sociedad de espaldas a la reconciliación:* La desconfianza, la falta de credibilidad y de claridad en los procesos de negociación por parte de sectores mayoritarios de la sociedad colombiana, así como de la institucionalidad pública, no han permitido que los procesos de reconciliación y rehabilitación propuestos en la Iniciativa para la Paz y traducidos en los Acuerdos de Paz se hayan podido consolidar.

De hecho, la sociedad colombiana no ha mostrado condiciones para asumir los costos que implica el fin de la confrontación y darle paso a la reconciliación y la concordia entre los colombianos. En la estructura y contenido de los Acuerdos la sociedad estaba llamada a jugar un importante papel, en tanto la reincorporación a la vida civil de los ex combatientes requiere, igualmente, de la creación de escenarios sociales para la convivencia; en particular, de una actitud que permita encontrar las oportunidades para que aquellos que durante tiempos se enfrentaron, hoy se puedan reconciliar. Lo que los Acuerdos no podían por sí mismos era acordar un cambio de estas magnitudes, mientras que lo que el proceso ha venido a demostrar es que sí es posible sentar las bases para una cultura de paz.

Igualmente, mientras que el proceso de negociación requirió de una fuerte centralización, el de reincorporación requería un proceso de descentralización, que comprometiera a las autoridades territoriales. Se puede afirmar que el proceso de negociación requiere de confidencialidad y discreción, mientras que una vez suscritos los Acuerdos de Paz, la reincorporación no fue noticia para los medios de comunicación. Finalmente, mientras las dinámicas políticas se centraron en procesos como el constituyente o la negociación con la CGSB, el proceso de reincorporación dejó de tener la importancia que el alto gobierno buscó con la creación del CNN. Esta situación puso el proceso en un escenario de prueba y error, con los costos que la improvisación ocasionó durante las primeras fases del mismo.

Primera Fase. La reincorporación: hacia la ciudadanía plena. 1990-1993

Se destacan dos situaciones que la harán característica. Por una parte, el proceso que le da vida política legal a las organizaciones desmovilizadas, a través de su participación, entre 1990 y 1992, en seis procesos electorales; incluidos los procesos para la elección de delegados a la Asamblea Nacional Constituyente y el denominado Congreso. Y, por otra, a la crisis institucional del proceso de reincorporación socioeconómica de los desmovilizados bajo la conducción del gobierno.

Hacia el ejercicio de la Democracia Plena

Tal como se acordó en la Octava Declaración Conjunta suscrita entre el gobierno y el M-19 y, posteriormente, ratificado en el Acuerdo del 9 de marzo de 1990, el Consejo Nacional de Normalización debería coordinar el plan de desmovilización. Una vez instalado el 3 de mayo de 1990, éste asume como una de sus primeras tareas las relacionadas con el ejercicio político de los miembros de M-19, y a partir de 1991 con el PRT, EPL y MAQL.

Se requería poner en práctica: a) Los beneficios del indulto previstos en la Ley 77 de 1989 y las garantías políticas pactadas; b) El esquema de seguridad para los dirigentes y, c) La expedición de la documentación ciudadana para todos aquellos que no la tuvieran al día. Estos tres aspectos que le abrían las puertas a la participación electoral a los desmovilizados del M-19, se complementaban con dos medidas adicionales que, en principio se podría pensar, reforzarían su acción política inicial. Éstos fueron: d) La desconcentración del CNN, por vía de la conformación de las Comisiones de Normalización en las regiones y, e) La puesta en funcionamiento del Fondo Nacional para la Paz.

Como producto de la actividad adelantada a través del CNN, se encontró que 324 miembros tenían procesos que requerían del amparo de la ley de indulto. De éstos, 122 se encontraban presos. Solicitaron indulto 33 y a la fecha lo habían obtenido 5 miembros. Solicitaron cesación de procedimiento 77 detenidos y 37 lo han recibido. Quedando 12 sin solicitud alguna. Se encontraron 202 reos ausentes, de los cuales 128 habían solicitado algún beneficio. Fueron negadas 7 solicitudes de indulto y 8 de cesación de procedimiento⁸⁰.

Los resultados no eran satisfactorios para el CNN, en particular para los voceros del M-19. Éstos tenían en la falta de información sobre los procesos en curso, las dificultades de recoger y distribuir la información a los tribunales y juzgados, la lentitud institucional, las dificultades para el establecimiento de las conexiones y la disposición personal de muchos funcionarios de la rama jurisdiccional, las razones principales de este primer fracaso. A pesar de las diferentes comisiones constituidas por el CNN para

⁸⁰ Consejo Nacional de Normalización. Acta No. 5, de junio 20 de 1990. Informe presentado por la doctora Diana Fajardo, delegada del Ministerio de Gobierno.

responder satisfactoriamente, el problema seguiría siendo recurrente. Menos traumáticos, pero igualmente lentos e ineficientes, fueron los procedimientos para la expedición de cédulas de ciudadanía, libretas militares y certificado judicial. A esto se sumaría la situación de seguridad, particularmente para aquellos miembros del M-19 que se encontraban en campaña política. A raíz del asesinato de Carlos Pizarro Leongómez⁸¹, el CNN adelanta acciones encaminadas a reforzar el esquema de seguridad a dirigentes, candidatos y sedes políticas⁸².

Las elecciones presidenciales del 27 de mayo tendrían varios significados para la AD M-19. Por una parte, estaba en juego el acuerdo hecho con los precandidatos liberales a comienzos de ese año y en el cual se mantenían compromisos para salvar el Pacto Político por la Paz y la Democracia⁸³ y, por otra, la movilización en torno a la consulta impulsada por el gobierno y varias fuerzas sociales y políticas para la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, gracias al concepto favorable emitido por la Corte Suprema de Justicia⁸⁴.

Posesionado César Gaviria Trujillo como presidente (1990-1994), se convocó para el 9 de diciembre la elección de delegatarios para la conformación de la ANC⁸⁵, previo los acuerdos políticos suscritos

⁸¹ Carlos Pizarro es asesinado el 26 de abril de 1990. A raíz de este asesinato, el CNN asume el tema a través del seguimiento a la comisión de jueces creada para el esclarecimiento del hecho.

⁸² Consejo Nacional de Normalización. Acta No. 4, de mayo 30 de 1990. Se amplía el esquema de seguridad en función de dotación de armas a dirigentes, aumento de vehículos y de escoltas. Para tal efecto, se aprobó adicionar el presupuesto de gastos.

⁸³ Declaración de los precandidatos liberales a la Presidencia de la República. Bogotá, febrero 12 de 1990. En esta declaración los precandidatos se comprometían a impulsar la Reforma Constitucional y preservar la propuesta de la Circunscripción Especial de Paz.

⁸⁴ Decreto legislativo 927 del 3 de mayo de 1990 y Corte Suprema de Justicia, Sentencia No. 59, 25 de mayo de 1990. La Corte consideró, entre otras, que “este movimiento (Séptima Papeleta) ha sido tan eficaz que los mismos alzados en armas en todos los acuerdos que vienen realizando con el gobierno para poner fin a la subversión, han condicionado su reintegro a la vida civil a la realización de dicha asamblea”, y que por lo tanto “no acceder a este clamor del pueblo, será sin ninguna duda un factor de mayor desestabilización del orden público”. Dicho concepto facilitó los procesos que culminaron en la suscripción de Acuerdos durante el primer semestre de 1991. En: “Jurisprudencia y doctrina”. Bogotá, Revista *Legis*, Tomo XIX, No. 223, julio de 1990.

⁸⁵ Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990. La Corte Suprema de Justicia avaló la convocatoria en Sentencia del 9 de octubre de 1990.

el 2 y el 23 de agosto de ese año. Para esta ocasión la dirección de la AD M-19 conformó una lista, la Lista Nacional de la AD M-19, con la cual obtuvieron 19 escaños de los 70 posibles^{86, 87}.

A partir de este momento, la AD M-19, como organización política electoral, decreció en su participación y representación en los cuerpos colegiados, comenzando con las elecciones para Congreso del 27 de octubre de 1991 y marcando el punto hacia su disolución, con las elecciones del 13 de marzo de 1994.

Participación electoral de la AD M-19 para Presidencia y Congreso

	1990			1991			1994		
	Tot. Tot.	% Part	No. Cur	Tot. Tot.	% Part	No. Cur	Tot. Tot.	% Part	No. Cur
Presiden.	754.740	12,7					219.241	3,79	
ANC	950.174	27,3	19						
Senado				454.467	8,28	9	140.819	2,52	0
Cámara				483.382	8,97	13	153.185	2,75	1

Fuente. Villamizar, Darío. *Huellas de Paz. Los desmovilizados y su participación en los escenarios de elección popular. Balance 1990-2000*. Bogotá, Mininterior. Dirección General para la Reinserción, 2000.

La crisis de la reincorporación socioeconómica

Los contenidos de los Acuerdos para adelantar el proceso de reincorporación socioeconómica, al igual que el indulto, establecían que los procedimientos obedecerían al criterio individual. Los beneficios económicos permitían varias opciones para los desmovilizados: acceso a un crédito productivo para proyectos urbanos o rurales con montos diferenciales según cada Acuerdo, la opción de empleo y, finalmente, acceso a un programa educativo para la terminación de estudios de educación superior. A su vez, el Gobier-

⁸⁶ El Partido Liberal alcanzó 24 escaños; Movimiento de Salvación Nacional tuvo 11; Partido Social Conservador obtuvo 9; Movimiento Estudiantil 1 escaño; la UP 2; Movimiento Cristiano Evangélico, 2, y los indígenas 2.

⁸⁷ De los 19 delegatarios de la Lista Nacional elegidos, seis eran ex combatientes del M-19; tres liberales; tres conservadores; un anapista; uno de la UP; un estudiante; un sociólogo y tres dirigentes sindicales. A éstos se sumarían cuatro (4) constituyentes más provenientes del PRT (1), el EPL (2) y el MAQL (1). En síntesis, el 13,5% de los constituyentes provenían de las organizaciones desmovilizadas.

no Nacional estableció un programa de capacitación y asistencia técnica como prerequisites para acceder a los beneficios económicos. Los Acuerdos establecieron una fase de transición económica consistente en un subsidio de vida de seis (6) meses para cada desmovilizado, mientras los proyectos económicos entraban en funcionamiento. El CNN, a través de la Comisión de Reinserción, instrumentó el proceso. Para el caso del M-19 se acudió a la legislación del Fondo Ley 35⁸⁸, adicionando el Programa Nacional para la Microempresa, la contratación de ONG para la capacitación y asistencia técnica en proyectos productivos, la suscripción de un convenio con la Universidad Pedagógica⁸⁹ y la aplicación del Acuerdo 051 del Incora para la dotación de tierras⁹⁰.

El mayor obstáculo que enfrentó el CNN y el gobierno para iniciar esta labor, se centró en la aceptación por parte de las entidades financieras para hacerse cargo del proceso crediticio. Cinco meses después de instalado el CNN e iniciadas estas labores, se encontró una alternativa para el manejo de los recursos de crédito. Sin embargo, sólo en diciembre –vencido el plazo para el subsidio de vida con los desmovilizados del M-19–, se autorizó el contrato de encargo fiduciario y la aprobación del reglamento de crédito⁹¹. A partir de ese momento, se iniciará la aprobación de los primeros proyectos económicos de los desmovilizados del M-19. El reglamento establecía un crédito de \$1.500.000 para cada uno de los 800 desmovilizados del M-19, los cuales sólo estuvieron disponibles en Financiacoop a partir de febrero de 1991. Igualmente, dicho reglamento establecía un procedimiento gradual para la elaboración y aprobación de los proyectos con la asesoría de diferentes entidades⁹².

⁸⁸ Consejo Nacional de Normalización. Acta No. 8. Agosto 22 de 1990.

⁸⁹ Consejo Nacional de Normalización. Acta No. 10. Octubre 17 de 1990.

⁹⁰ Presidencia de la República. Consejo Nacional de Normalización. Informe Anual. 1990-1991. Mimeo, pp. 24-26.

⁹¹ Consejo Nacional de Normalización. Acta No. 12. Diciembre 12 de 1990. Consenso No. 11. El encargo fiduciario se adelantaría con Financiacoop, luego que lo hubieran declinado varias entidades del sector. El monto asignado ascendió inicialmente a 500 millones de pesos en cabeza de la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República, distribuidos en créditos de \$1.500.000 por beneficiario.

⁹² El CNN aprobó una partida de \$200 millones para la contratación de la asistencia técnica. Con estos recursos fueron contratadas 11 entidades en igual número de regiones: Valle, Bogotá, Cauca, Santander, Huila, Tolima, Caquetá, Cesar, Caldas, Risaralda y Quindío.

Paralelo al proceso de reincorporación con el M-19 continuaron las negociaciones con el PRT, el EPL y el MAQL, los cuales culminan con la firma de Acuerdos en el primer semestre de 1991. Esto imprimió una mayor complejidad al esquema de reincorporación, en momentos en que se inicia, también, la negociación con las FARC en Cravo Norte⁹³.

Finalizando 1991 se habían desmovilizado 3.287 personas, de las cuales 1.462 habían tramitado créditos por valor de \$2.616 millones. En el programa de tierras se habían aprobado 8 proyectos que sumaban 2.440 has, por valor de \$660.9 millones, beneficiando a 147 familias.

Para el caso de la atención en salud, los desmovilizados fueron carnetizados, para su atención, a través de los Servicios Seccionales de Salud. Mientras que para la atención en educación, el CNN aprobó una línea de financiación a través del Icetex y un convenio con la Universidad Pedagógica Nacional.

La crisis de la reincorporación socioeconómica en esta fase está determinada por factores relativos tanto al diseño institucional del proceso, como a los retos que enfrentaban las cabezas visibles de las organizaciones desmovilizadas, representadas en el CNN. El problema más relevante fue la ausencia de una política de Estado que le diera respuesta integral al proceso y definiera los ámbitos de competencia y responsabilidad de las instituciones involucradas. Este vacío se expresó en dos hechos: una reincorporación al debe⁹⁴ y la necesidad de la búsqueda de recursos y el retorno al Fondo Ley 35, como esquema administrativo del proceso inicial con el M-19.

Al no convertirse en ley los Acuerdos de Paz, operó la autonomía relativa de las instituciones estatales en detrimento de los compromisos adquiridos por el gobierno, frente a las organizaciones desmovilizadas. A manera de ejemplo, la negativa de las entidades estatales para aportar y administrar los recursos de crédito para la reinserción económica de los desmovilizados ocasionó un desfase frente a lo acordado y no permitió coherencia del proceso, en tanto el gobierno debió entrar a “negociar” con las entidades estatales mismas, a pesar de las sendas Directivas Presidenciales. Las entida-

⁹³ Con el PRT se firmó el 25 de enero, con el EPL el 15 de febrero y con el Quintín Lame el 27 de mayo de 1991. Con las FARC se inició el proceso el 15 de mayo de 1991.

⁹⁴ Según expresión atribuida por Rafael Pardo a Carlos Pizarro, en Pardo, Rafael, *op. cit.*, pp. 165-166.

des nacionales de gobierno guardaron, en muchos casos, una distancia y formalismo frente a las responsabilidades requeridas para el éxito del proceso. A su vez, las administraciones territoriales desconocían los términos de los Acuerdos. El gobierno central no adelantó un proceso de instrumentalización, que les permitiera, a gobernadores y alcaldes, responder al conjunto de demandas de los procesos regionales y locales, a partir de la definición de una participación claramente establecida.

Desde esta primera fase del proceso, la situación se reflejó en la profundización de la desconfianza de la mayoría de los desmovilizados asentados en las diferentes regiones del país. De hecho, la mayor responsabilidad recayó sobre un conjunto de ONG encargadas de la formulación económica de los proyectos, las cuales fueron contratadas sobre la marcha, al igual que sobre la marcha se fueron abriendo las oficinas regionales del programa de reinserción; mientras que la oficina nacional de reinserción deambulaba por la Presidencia.

A la incertidumbre institucional se sumó la incoherencia del proceso económico y el malestar de los desmovilizados en las regiones y el de los delegados de las organizaciones en el CNN⁹⁵. Todo culminó con el retiro del primer director del programa de reinserción y la reestructuración y renegociación del proceso con el presidente Gaviria. La indefinición en torno al otorgamiento del indulto, los riesgos reales e imaginarios, los temores individuales, la movilidad de la gente y la búsqueda de un referente de organización que, de alguna manera, fue suplido por los diferentes procesos electorales en que se participó como AD M-19, fue el ambiente en que se desarrolló el proceso en esta primera fase.

Segunda Fase: la renegociación de los Acuerdos de Paz

La crisis interna del proceso encontró una salida a partir de un marco político que el Gobierno Nacional y los voceros de las organizaciones desmovilizadas consideraron conveniente, y en el

⁹⁵ Los Acuerdos de Paz se hicieron con el Estado, no con un gobierno en particular, y, por lo tanto, uno de los puntos básicos de este proceso fue el Pacto por el cual se llegó a la ley de indulto... Lo único que se ha cumplido en firme de los Acuerdos ha sido la desmovilización de los grupos... Es necesario que el Estado muestre voluntad política para desempantanar la situación del proceso" CNN. Acta No. 24 de 15 de junio de 1992.

cual se conjugaban: a) los artículos 12, 13 y 30 transitorios de la Constitución Política de 1991; b) la ley de “reindulto”, mediante la cual se resolvió la crisis generada por la orden de captura librada contra la dirigencia del M-19 en 1992, a raíz de los hechos del Palacio de justicia⁹⁶ y, c) la finalización del Consejo Nacional de Normalización, en mayo de 1993. Esta crisis desembocó en un nuevo Acuerdo entre las organizaciones desmovilizadas y el Gobierno Nacional, el cual se conoce como: “Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz”, suscrito el 11 de mayo de 1993.

El Pacto recogerá la mayoría de los obstáculos y resultados vividos hasta el momento. Ante todo y el principal: la participación institucional de las organizaciones desmovilizadas en la orientación y administración del proceso y la superación del criterio de cumplimiento formal de los compromisos. Se pasó de una aproximación asistencialista por parte del Estado y sus funcionarios –bajo la cual los desmovilizados eran vistos como objetos de un programa–, a una visión bajo la cual los resultados apuntarán a la construcción de procesos de concordia, reconciliación y reencuentro en una cultura de convivencia.

En primer lugar, el Pacto reconoció la necesidad de ampliar los períodos para la ejecución de los Acuerdos de Paz y sus compromisos. Se ampliaron los programas de readaptación, capacitación y promoción de actividades productivas mediante la refinanciación de los proyectos, el programa educativo, la atención en salud, la atención a discapacitados, apoyo psicosocial y la viabilización de los trámites de indulto y amnistía⁹⁷. Con lo anterior, el Gobierno Nacional reconoció el fracaso del esquema asistencial. A pesar de que, como muestran los datos oficiales, para enero del año 1992 se habían aprobado créditos por valor de \$3.000 millones, tan sólo se habían desembolsado \$1.492,5 millones. Adicionalmente, cumplió con el compromiso de contratar asistencia técnica por la suma de 200 millones. Sin embargo, el Pacto en mención acordó refinanciar el proceso en un monto de \$1.500 millones para dotación de tierras, al igual que para proyectos productivos en \$1.000 millones y para capacitación y asistencia técnica en \$400 millones.

Con esta determinación, quedaron atrás los esquemas e instrumentos heredados del Fondo Ley 35 de 1982, readaptados al pro-

⁹⁶ Ley 07 del 3 de julio de 1992.

⁹⁷ Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz. 1993, Artículo 1.

ceso iniciado en 1990. En consecuencia con lo acordado en el Pacto y con el fin de superar estos obstáculos, el Gobierno Nacional dictó –con base en el artículo 13 transitorio de la CPN–, las medidas que permitieron agilizar la administración y manejo de recursos e instrumentos para la ejecución de los proyectos de reinserción⁹⁸. Igualmente, el gobierno proyectó nuevos recursos para atender los compromisos del Pacto y superar la reinserción al debe.

En segundo lugar, se convino promover y realizar actividades dirigidas a desarrollar conciencia ciudadana, divulgar los desarrollos constitucionales de 1991, con énfasis en el respeto a los derechos humanos y la construcción de una cultura de la convivencia. El PNR desarrolló proyectos en el mismo sentido. Se buscaba difundir a través de las organizaciones de desmovilizados los contenidos constitucionales relativos a la participación ciudadana y la formación en derechos humanos. Se reactivó, igualmente, la Comisión de Derechos Humanos de la Costa Caribe.

El tercer punto considerado en el Pacto se relaciona con los Programas de Rehabilitación, para lo cual se acordó impulsar el desarrollo económico de las zonas afectadas por el conflicto, mediante la realización de obras de infraestructura social ejecutadas de manera conjunta con las comunidades. Para la ejecución de estos recursos se replantea el mecanismo utilizado anteriormente por el CNN, permitiéndose que las organizaciones desmovilizadas tuvieran una mayor incidencia sobre la definición de los proyectos a realizar, los montos de los mismos y las convocatorias comunitarias.

Este nuevo esquema, con un Comité asesor, permitió darle un viraje a la concepción de la reinserción, ya que insistirá en dos aspectos fundamentales: en el futuro de los propios reinsertados y sus familias y, en la profundización del proceso de reconciliación y reencuentro con las comunidades de origen, en el marco de la premisa de que los acuerdos, no son la paz, son sólo su comienzo⁹⁹. Será desde lo local y regional que habrá que partir en el pro-

⁹⁸ Decreto No. 1315 del 8 de julio de 1993 permitió el manejo fiduciario de los recursos del programa de reinserción. A su vez, el Decreto No. 1727 del 1 de septiembre del mismo año posibilitó la exención de aranceles aduaneros para la importación de vehículos de transporte público.

⁹⁹ "... los Acuerdos, aun cuando han sido implementados, pueden ser por sí solos insuficientes para garantizar una paz sostenible. Idealmente, estos Acuerdos deberían ser vistos como puntos de partida para actividades que transformen compro-

ceso de reconciliación. Los acuerdos han sido, en principio, entre el Gobierno Nacional y la insurgencia, ahora se trata de hacerlos con las propias comunidades¹⁰⁰.

Este giro en la visión se irá consolidando con el desarrollo del Pacto: se pasa de un énfasis en el cumplimiento de los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz, a la búsqueda de resultados que hagan sostenible el proceso en su conjunto. Las decisiones se asumieron en función de la búsqueda de resultados que inclúan a la sociedad como el agente legitimador de lo suscrito previamente entre el Estado y las organizaciones desmovilizadas.

Esta determinación incidió en la conducción y administración del Programa para la Reinserción. En adelante, el PNR por intermedio del director del Programa Presidencial para la Reinserción, adelantó la coordinación interinstitucional, se encargó de fortalecer la estructura regional del mismo y de generar los espacios de concertación de las políticas y los programas para el desarrollo del proceso. Su incidencia se dio sobre la centralización de la responsabilidad institucional y la descentralización de la ejecución de los programas, bajo un nuevo esquema de participación de los desmovilizados, bien como funcionarios del mismo programa o a través de las ONG conformadas durante el proceso.

Esta nueva orientación permitió recoger, por una parte, el descontento generalizado de los desmovilizados en las regiones frente a los requerimientos individuales, con la participación de sus voceros nacionales en las soluciones a través de las decisiones tomadas en el seno del Comité de Consulta y Concertación. Se acordó que aspectos como la refinanciación de los proyectos eco-

y arreglos negociados en formas de relaciones intergrupales duraderas que dan lugar a procesos políticos sostenibles". Elizabeth M. Cousens y Chetan Kumar. *Peacebuilding as Politics, Cultivating Peace in Fragile Societies*, Lynne Rienner, Londres, 2001, p. 196. Citado por Fernando Cepeda. *Haciendo Paz. Reflexiones y perspectivas del Proceso de Paz en Colombia*. FIP, Bogotá, 2001, p. 31.

¹⁰⁰ Se trata, al fin de cuentas, de "dar un paso cualitativo en el proceso que se ha desarrollado pasando del propósito exclusivo de la reinserción individual a los de afirmar la reconciliación entre la sociedad colombiana y la rehabilitación de las zonas que fueron afectadas por el conflicto armado; teniendo en cuenta que la primera es una fase transitoria al final de la cual los ex combatientes deben estar reincorporados a la vida ciudadana con igualdad de derechos y deberes que los demás colombianos, para asumir integralmente el papel que les corresponde como gestores en la construcción colectiva de la paz". Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz, 1993.

nómicos, los programas de capacitación y asistencia técnica fueran adelantados bajo la responsabilidad de las ONG de los propios desmovilizados, así como las iniciativas relativas a la difusión del proceso y de los contenidos de la nueva Constitución. La dirección del Programa Presidencial para la Reinserción (PPR) se encargó de la coordinación interinstitucional en lo relacionado con lo jurídico, la seguridad a dirigentes y el fortalecimiento institucional del proceso.

En segundo lugar, y como producto de la necesidad de buscar estrategias de inclusión institucional en las regiones, el PPR a través del PNR, inició un proceso de instrumentalización de los Acuerdos e iniciativas de reconciliación. Aunque ya existían oficinas regionales del PPR, actuaban como agencias satélites de la oficina nacional. De las 17 oficinas departamentales del PPR existentes hacia finales de 1992, no más de dos –Córdoba y Norte de Santander– habían desarrollado relaciones estables con las administraciones departamentales¹⁰¹. En la mayoría de los casos, estas oficinas fueron dirigidas por profesionales con algunas capacidades para relacionarse con los desmovilizados, y apoyados por ONG contratadas por la oficina nacional para adelantar el diseño y aprobación de los proyectos económicos. La función primordial de los directores fue el trámite de quejas y reclamos ante la oficina nacional, ante los obstáculos e inconvenientes que se les presentaban con las instituciones en las regiones, por desconocimiento de los compromisos acordados.

Sólo a partir de la decisión de adelantar una estrategia de regionalización e institucionalización del proceso en cada departamento, con el propósito de dotar a las administraciones departamentales y municipales de instrumentos que les permitiera involucrarse prácticamente en el mismo, fue posible superar los obstáculos que se presentaban con la mayoría de los desmovilizados y sus organizaciones. El redireccionamiento de los programas permitió crear un marco político y operativo para incidir sobre las administraciones territoriales. Este procedimiento se instrumentalizó con la iniciativa del PPR para promover la constitución de los Fondos de Reinserción y Paz de los departamentos, lo que permitió la creación de un Plan Departamental de Reinserción basado en los

¹⁰¹ Bajo Ordenanzas Departamentales, las Gobernaciones se comprometieron a apoyar a los desmovilizados.

programas e iniciativas propias del PPR, así como aquellas provenientes de los Planes de Desarrollo de cada Gobernación. Los Fondos fueron institucionalizados mediante Ordenanzas y Acuerdos, que dieron soporte y continuidad a los procesos regionales, así como alcanzaron la representatividad institucional requerida. Las administraciones tuvieron un marco de política, instrumentos y recursos para intervenir en el desarrollo de los procesos regionales. Los desmovilizados y sus organizaciones ampliaron sus relaciones, definidas hasta el momento como una relación unidireccional con la dirección del PPR. Se creó así el Comité Departamental de Reinserción, presidido por el gobernador del departamento, varios de sus secretarios de despacho, las instituciones nacionales, la fuerza pública, representantes del sector privado, ONG y un delegado por cada una de las organizaciones desmovilizadas con presencia territorial.

Esta estrategia de fortalecimiento regional de los procesos de reinserción, a través de una descentralización en ciernes y de la institucionalización de las políticas de paz, fue acompañada de una reestructuración de las oficinas del PPR. Gran parte de los directores provenían de las mismas organizaciones y estaban tutelados por un Comité Regional del Programa, compuesto por representantes de las organizaciones desmovilizadas. En adelante, la función central de estas oficinas fue, además de desarrollar los programas y atender a los desmovilizados, velar por el diseño y gestión del Plan Departamental de Reinserción, el cual superaba estrictamente lo contenido en los propios Acuerdos. En síntesis, los cambios más significativos del proceso a partir de la suscripción del Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz, se pueden resumir en el siguiente orden:

1. Los Acuerdos mantienen su vigencia, siendo necesario solucionar los problemas que se presentan en torno al fracaso de la reinserción individual, y permitiendo a los voceros nacionales de las organizaciones intervenir, de manera más directa, en sus desarrollos a través del Comité de Consulta y Concertación del PPR.
2. Fue posible superar el concepto estatista de cumplimiento para pasar al de resultados, en función de un proceso más orientado hacia la reconciliación. En este sentido, se desplaza el centro de gravedad sobre la importancia del Programa de Reinserción para darle paso a la importancia del Proceso de Reinserción.

3. El cambio más importante se centró en el fortalecimiento regional del proceso, incluyendo los nuevos contenidos constitucionales. Se avanzó en la construcción de escenarios territoriales que permitieran la descentralización del mismo y que, paralelamente, posibilitara su institucionalización. En adelante, la planificación de los procesos así como de los programas, tendría en cuenta los criterios y dinámicas regionales en aspectos tan determinantes como los relativos a la rehabilitación de zonas y a los programas relacionados con las iniciativas ciudadanas de paz.
4. Quedó atrás el esquema del CNN y se pasó a un esquema mucho más ágil de orientación y decisión sobre el rumbo del proceso. Igualmente, se inició la superación de la reinserción al debe, estableciéndose mecanismos institucionales y administrativos que permitían acceder a recursos de manera mucho más oportuna y articuladas a las políticas de gobierno.
5. El nuevo arreglo institucional del proceso permitió la recomposición de los escenarios organizativos de los desmovilizados. En particular, aquellos en los cuales éstos participaron como gestores de procesos sociales y políticos en torno a la paz y la reconciliación.
6. La articulación de estos procesos internos –reorganización de los beneficios socioeconómicos, apertura regional y institucionalización de los procesos–, redundó favorablemente sobre la reconstrucción de los proyectos de vida de los desmovilizados, así como de las poblaciones que se beneficiaron de las políticas de gobierno que fueron articuladas al proceso. En particular las de educación y vivienda.
7. Uno de los resultados más importantes es el reconocimiento e impulso a los programas de vivienda. Éstos se convirtieron en ejes articuladores de los proyectos de vida de los desmovilizados, sus familias y algunas poblaciones afectadas por el conflicto. La refinanciación de los proyectos productivos constituyó un segundo aire y permitió consolidar el arraigo de la gente.

La segunda fase culminó con la suscripción de tres nuevos Acuerdos de Paz en 1994: con la Corriente de Renovación Socialista, en el municipio de Ovejas (Sucre), el 9 de abril; con las Milicias Populares de Medellín, el 26 de mayo, y con el Frente Francisco Garnica, fracción del EPL, en Turbaco (Bolívar), el 30 de junio.

Tercera Fase: la socialización de los Acuerdos de Paz. “POR EL REENCUENTRO”

A partir de 1995, el PPR se constituyó en un proyecto de Educación para la Paz y la Democracia, orientado a partir de tres políticas: 1) la consolidación de los Acuerdos de Paz firmados por el gobierno con organizaciones insurgentes, propiciando condiciones para el reencuentro, la reconciliación y la normalización de las relaciones entre los colombianos, 2) la socialización de los beneficios de la reinserción, como forma de atender una parte de las poblaciones afectadas por el impacto del conflicto y, 3) la implementación de una pedagogía para la convivencia pacífica, la concertación y la concordia entre los colombianos, teniendo como referente los avances constitucionales en esta materia y las iniciativas de paz. Estas políticas partieron de una ética basada en la *autonomía y responsabilidad* personal y comunitaria, que contribuía a identificar con claridad los ámbitos de competencia y responsabilidad de la sociedad civil y del Estado y, a su vez, el reconocimiento de lo público como un ámbito de encuentro y, por lo tanto, responsabilidad de todos.

El Programa buscó su vinculación institucional en las localidades y regiones en que se fueron estableciendo los desmovilizados o poblaciones que fueron escenario de la guerra o, que sin serlo, fueron afectadas por el conflicto. A partir de enero de 1995, toda la operación del programa partió por establecer relaciones de cooperación y cofinanciación con los organismos regionales y locales del Estado, con las organizaciones de los desmovilizados, con la empresa privada y sus organizaciones de desarrollo social y, en general, con la sociedad civil; con el fin de comprometerlos, a través de la responsabilidad compartida, en el fortalecimiento del proceso. Bajo esta perspectiva, el PPR logró incidir sobre la formulación de políticas en los sectores de tierras, vivienda y educación principalmente.

En tanto se solventaron los problemas de la reinserción socioeconómica, los proyectos de vida de los desmovilizados se orientaron hacia un escenario de cultura de paz y reconciliación. las iniciativas nacionales y regionales, producto de las dinámicas de sus correspondientes procesos, moldearon los contenidos programáticos del PPR y sus ofertas institucionales, llevando algunos de sus programas a nuevas poblaciones afectadas ya sea por el conflicto o por las condiciones de desarrollo. En el orden nacio-

nal, se creó el Consejo Nacional de Paz y las iniciativas como el Mandato Ciudadano por la Paz. A nivel regional, el conocimiento de los desmovilizados tuvo importancia en la conformación de las Comisiones Facilitadoras de Paz o Consejerías de Paz de varios departamentos.

La lógica que subyace durante este período es la de recuperar el sentido político de los Acuerdos de Paz, sentido que afectado por el énfasis inicial en la reinserción individual dado por el gobierno, así como por el electorado durante el período 1990 y 1994, dado por las organizaciones desmovilizadas. El PPR definió un nuevo portafolio que incluía líneas programáticas en torno a las propuestas de gobierno relacionadas con el proceso de paz, así como en función de las propuestas de desarrollo. Se incorporó al marco de políticas del PPR una línea de trabajo tendiente a la búsqueda del apoyo y acompañamiento internacional del proceso. En particular, el programa educativo fue transferido y acogido por la Unesco y, a partir de allí, se dio inicio al fortalecimiento de un programa en cultura de paz.

La oferta que alcanzó a organizar el PPR, la postura proactiva de los desmovilizados en función de las iniciativas regionales y nacionales de paz y el papel de las oficinas regionales, permitió que el proceso lograra confianza, cooperación y articulación para un nuevo reencuentro y reconciliación.

De hecho, el PPR no pudo responder a la demanda que este proceso desencadenó en las regiones. Para las administraciones departamentales y municipales el acceso a programas de educación y vivienda fueron una oferta importante dentro del desarrollo de sus gestiones, al igual que acceder a recursos de cofinanciación por la vía de la constitución de los Fondos Departamentales y Municipales de Reinserción y Paz. Para las organizaciones sociales que trabajaban en función del movimiento social por la paz, que encontraron en el PPR un aliado estratégico importante, al igual que para ciertos sectores como el agrario, que se podían beneficiar con los programas de capacitación y asistencia técnica, el PPR fue importante. Finalmente, para los desmovilizados, quienes promovieron estos procesos, lograron construir escenarios de legitimidad y recuperar, en muchos casos, el sentido político de los Acuerdos de Paz en el marco más amplio de la reconciliación.

Para finalizar, es importante observar que en la mayoría de los casos el PPR debió subsidiar el proceso de la reinserción individual, en tanto que la conformación, maduración y resultados de

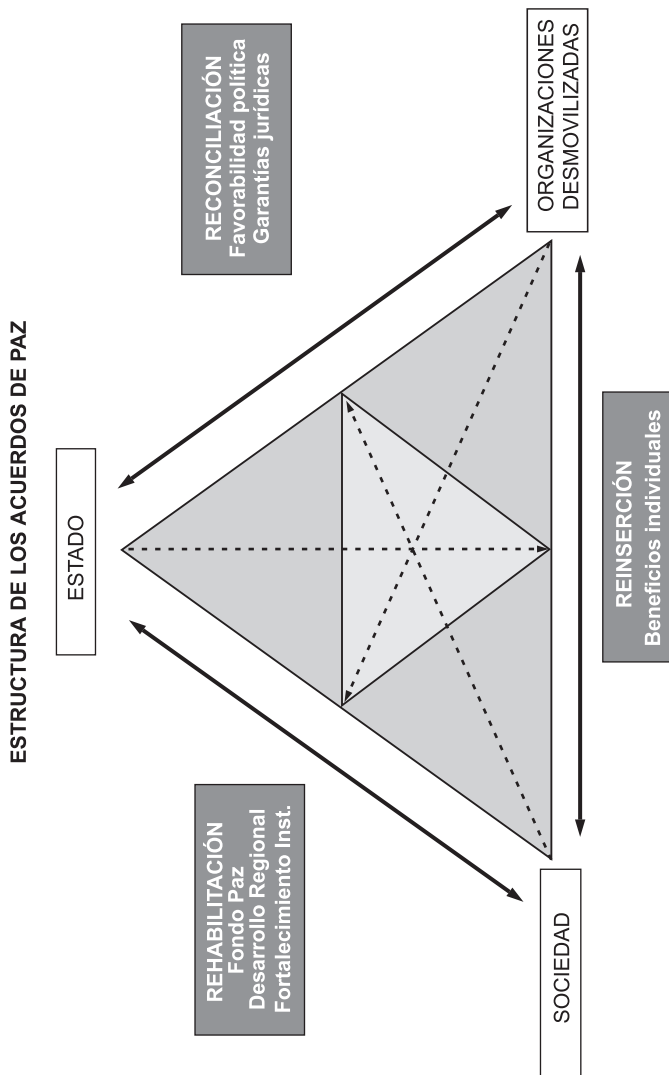
las organizaciones políticas de los desmovilizados así como sus resultados electorales, no respondían con la misma eficacia. Como excepciones se pueden destacar los procesos adelantados en Urabá, Cauca y Nariño, regiones en donde los procesos de reconciliación alcanzaron una importante expresión política.

CONCLUSIONES

- A partir del reconocimiento político de la guerrilla se rompió con la concepción y la forma de abordar el conflicto armado con la insurgencia sólo por la vía militar; lo que ha permitido hasta el presente, la búsqueda de soluciones negociadas y el ejercicio de construcción de acuerdos para el posconflicto y la paz.
- Durante el gobierno Betancur se inició un período de posconflicto a partir del Acuerdo de La Uribe, una de cuyas expresiones fue la formación de la UP, como uno de los instrumentos que habría de conllevar a la disolución de las FARC. Pero este acuerdo al no ser acogido y menos entendido como un compromiso de paz, no tendría viabilidad y menos sostenibilidad en una sociedad que no tolera expresiones políticas disidentes.
- La negociación política del conflicto estará contenida en las políticas de paz de los sucesivos gobiernos de Barco y Gaviria, las cuales han incluido, a su vez, diferentes propuestas de reforma desde las que se buscó superar causas objetivas que se encuentran en la naturaleza del conflicto. Una revisión de dichas políticas deberá, entonces, superar el mero análisis del proceso de negociación y aportar a un mejor marco comprensivo para el posconflicto en Colombia.
- La búsqueda de un camino más certero hacia una fase de posconflicto requirió, por parte del gobierno, identificar mecanismos para el cese de hostilidades, la disolución de la guerrilla, su reincorporación a la vida civil y al ejercicio político legal. Por parte de la guerrilla, el agotamiento de la vía armada se expresa en que el país le ha dado la espalda a la guerra luego del episodio del Palacio de Justicia.
- El avance en el proceso de negociación se centra en definirlo como una negociación “cerrada”; es decir, con un horizonte de llegada para la disolución de las organizaciones guerrilleras y un itinerario para definir las garantías y mecanismos de regulación del proceso para la reincorporación política, económica y social de sus integrantes. Bajo el esquema de La Iniciativa para la Paz se han firmado los Acuerdos vigentes.
- La respuesta institucional para adelantar el proceso de reincorporación a la vida civil, posterior a la suscripción de los

Acuerdos, no se correspondió con los compromisos adquiridos. La centralización del proceso mismo, la “autonomía relativa” y el fraccionamiento de las responsabilidades al interior de las entidades estatales asignadas, generaron dificultades previsibles. Ni los Acuerdos de Paz se convirtieron en ley, ni los programas de reinserción hicieron parte de los respectivos Planes Nacionales de Desarrollo. El proceso requiere de formulación de políticas públicas más allá de los propios Acuerdos de Paz.

- La ausencia de una política pública que permitiera especificar los ámbitos de competencia y responsabilidad de las entidades, la normatividad e instrumentalización requeridas para tal efecto, la priorización de las acciones por adelantar y un conjunto de mecanismos de regulación y seguimiento por parte de la coordinación del proceso, fallaron a la hora de atender las demandas que este esfuerzo requería. Se puede afirmar que los mismos Acuerdos contienen los determinantes de esta situación que bien vale la pena tener en cuenta en el horizonte de nuevos procesos.
- Los procesos de negociación y de reinserción han sido contra cíclicos. Mientras haya proceso de negociación en curso, el perfil del proceso de reinserción se disminuye; pero rotas las conversaciones, el gobierno retoma el proceso de reinserción como evidencia de la paz hecha.
- Dentro de los impactos del proceso de reinserción, aquellos relacionados con la construcción de una cultura de paz y reconciliación en el marco de la institucionalización regional y territorial, ha permitido consolidar la paz construida con las organizaciones desmovilizadas en medio del conflicto persistente.



BIBLIOGRAFÍA

- Afanador Ulloa, Miguel Ángel. *Amnistías e indultos: La historia reciente. 1948-1992*. Bogotá, ESAP, 1993.
- Bejarano, Ana María. "Estrategias de paz y apertura democrática: un balance de las administraciones Betancur y Barco". En: *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*. Francisco Leal y León Zamosc, compiladores. Bogotá, Tercer Mundo Editores-Universidad Nacional.
- Barco Vargas, Virgilio. *Informe al Congreso*, 16 de diciembre de 1988.
- Bouzas, Amparo. *Memorias del Proceso de Paz. 1982-1986*. Bogotá. Presidencia de la República. 1986.
- Cepeda Ulloa, Fernando, editor. *Haciendo Paz. Reflexiones y perspectivas del Proceso de Paz en Colombia*. Bogotá, 2001.
- Consejo Nacional de Normalización. Actas 1 a 30.
- Jurisprudencia y Doctrina*, Revista mensual Legis, Tomo XIX, No. 228, diciembre de 1990.
- Landazábal Reyes, Fernando. *El equilibrio del poder*. Bogotá, Plaza & Janés, 1993.
- Ministerio del Interior. Dirección General para la Reinserción. *Huellas de paz. Los desmovilizados y su participación en los escenarios de elección popular*. Balance 1990–2000. Bogotá, 2000.
- Presidencia de la República. *El Proceso de Paz en Colombia. 1982-1994*. Tomo I. Bogotá, 1998.
- . *Historia de un proceso I: Hacia una Nueva Colombia. La Política de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación*. Bogotá. 1989.
- . *Historia de un proceso II: El camino de la Paz*. Bogotá, 1989.
- . *Historia de un proceso III: El Avance hacia la reconciliación*, Bogotá, 1990.
- . *La reconciliación nacional: resultados y alcances de la política de paz*. Informe del presidente de la República, Virgilio Barco Vargas al Congreso Nacional, Tomo IV, 1990.
- . Plan Nacional de Rehabilitación. *Pacto por la consolidación de los Procesos de Paz*. Bogotá, mayo de 1993.

- . Plan Nacional de Rehabilitación, *Memorias 1982-1994*. Bogotá, 1994.
- . Plan Nacional de Rehabilitación. *El Programa de Reinserción en Colombia: 1990-1994. Balance de un proceso*. Bogotá, 1994.
- . Plan Nacional de Rehabilitación. *Normas jurídicas. 1991-1994*. Bogotá, 1994.
- . Programa Presidencial para la Reinserción. *Balance general. Costos del Proceso de Paz. 1982-1998*. Bogotá, 1998.
- . Programa para la Reinserción. *Acuerdos de Paz*. Bogotá, 1995.
- Ramírez, Socorro, et. al. *Actores en conflicto. El Proceso de Paz durante el gobierno de Belisario Betancur 1982-1986*. Bogotá, Siglo XXI – Cinep, 1988.
- Rettberg, Angélica (Coord.). Libros de CAMBIO. *Preparar el Futuro: conflicto y Posconflicto en Colombia*. Bogotá, 2003.
- Pardo, Rafael. *De primera mano. Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas*. Bogotá, Editorial Norma, 1996.
- Villamizar, Darío. *Un adiós a la guerra. Memoria histórica de los Procesos de Paz en Colombia*. Bogotá, Planeta, 1997.

Esta edición se terminó de imprimir en noviembre de 2003
Publicado por ALFAOMEGA COLOMBIANA S.A.
Calle 106A No. 22-56, Bogotá, Colombia.
E-mail: sciente@alfaomega.com.co
La impresión y encuadernación se realizaron en
Graficsa Ltda. (Cra. 64 No. 77-36, Bogotá)