

FUNDACION IDEAS PARA LA PAZ

**ESTUDIO
DE LOS PROCESOS DE REINTEGRACION
PARA UN ANALISIS DEL POSCONFLICTO
EN COLOMBIA
-1991 – 1998-**

**GABRIEL TURRIAGO PIÑEROS
JOSE MARIA BUSTAMANTE MORA**

BOGOTA, FEBRERO DE 2003

INDICE DE CONTENIDO

Presentación.

Capítulo I: La Reinserción Durante el Período Betancur

Presentación

Las Bases Gubernamentales de la Reincorporación de la Guerrilla a la Vida Civil

Alcances de la Reincorporación a la Vida Civil

A Manera de Balance: La Reinserción del Gobierno Betancur

Conclusiones.

Capítulo II: La Administración Barco Vargas. 1986 – 1990.

Presentación

La Reformulación de la Política de Paz

Institucionalización del Proceso

La Guerra está Declarada

La Iniciativa para la Paz: Política de Reconciliación

La Estructura de la Iniciativa para la Paz

La Iniciativa para la Paz en Marcha.

El Plan de Desmovilización y Desarme con el M-19.

Capítulo III: La Reinserción a la Vida Civil

Presentación

Estructura de los Acuerdos Políticos

El Consejo Nacional de Normalización

El Fondo Nacional para la Paz

Instituciones para la Reinserción

Lógicas y Fases del Proceso. 1990 – 1998.

Conclusiones

Bibliografía

PRESENTACION.

La documentación de los procesos de reinserción adelantados durante el período 1990 - 1998 y algunos de sus impactos institucionales, económicos y regionales vistos a la luz de la construcción del posconflicto en Colombia, arroja un conjunto de conclusiones preliminares que pueden contribuir a los esfuerzos de sistematización de un conocimiento que permita, a su vez, fortalecer los caminos de construcción de la paz en Colombia.

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 que se han adelantado en el período mencionado, no han sido objeto de mayor atención y análisis. Tres posibles explicaciones se podrían mencionar: una, es que las FARC y el ELN han “satanizado” en las mesas de negociación con el gobierno el proceso, negando la difusión de sus resultados; otra: que la falta de conocimiento sobre los Acuerdos de Paz ha reducido el proceso a falsas visiones como las de “casa, carro y beca”, que se resuelven entre los desmovilizados y el gobierno de turno y, finalmente: que el análisis del proceso no ha encontrado un marco explicativo y político amplio que permita ubicarlo en el contexto del posconflicto que Colombia requeriría para construir una paz estable y sostenible.

Sin embargo, a la luz de las interpretaciones y aproximaciones sobre la construcción de la paz y el posconflicto, estos Acuerdos significan una paz parcial y se han consolidado en medio del conflicto aún vigente en Colombia. De hecho, se puede afirmar que la ejecución y los resultados de los Acuerdos hasta el presente alcanzados, no solo han contribuido a la construcción de una paz general, estable y sostenible para Colombia, sino que requieren para su cabal análisis de mayor atención académica e institucional.

Así como la naturaleza de los conflictos cambia con el tiempo y las circunstancias en que se inscriben, los procesos de reinserción tienen dinámicas similares. Sus desarrollos están marcados, en sus inicios, por la correlación de fuerzas que impulsan la negociación. De allí, que el primer “choque de lógicas” esté determinado por criterios de cumplimiento versus la consecución de cambios

tangibles en las condiciones que han generado la violencia. Si por algo se pueden destacar estos procesos ha sido por la búsqueda de la reconciliación y la concordia.

Este trabajo ha pretendido documentar el proceso, sus lógicas y sus dinámicas partiendo para ello de un antecedente presentado durante el gobierno de Belisario Betancur. En el presente documento encontrarán elementos para un análisis comprensivo sobre los significados de esta paz parcial, así como para la construcción de escenarios relativos al posconflicto. Finalmente, queremos agradecer la paciencia y comprensión de la Fundación Ideas para la Paz y sus directivos.

“Después de muchos años de afirmar con ideas como político, como profesor, como escritor público, que las situaciones de violencia necesitan un nuevo análisis y un nuevo tratamiento distinto del tradicional, me llegó el momento, como gobernante, de poner a prueba dichas afirmaciones, principalmente en bien de los pobres, de los campesinos, de los que están en mayor indefensión social.” Palabras del presidente Betancur, en el acto de sanción de la Ley de Amnistía. 19 de noviembre de 1982.

LA REINSERCIÓN DURANTE EL PERIODO BETANCUR

PRESENTACIÓN.

Con el ascenso a la presidencia del conservador Belisario Betancur Cuartas, se inició en Colombia un replanteamiento de las reglas de juego político, en términos de “apertura democrática”. Esta propuesta estuvo basada en dos ejes fundamentales: a) Plan de reformas políticas (apoyo a la elección popular de alcaldes, reforma de la carrera administrativa, financiación de los partidos y fortalecimiento de la Corte Electoral) y b) el reconocimiento, por primera vez, del carácter político de la insurgencia y, por consiguiente, la necesidad de darle el trato consecuente. En su discurso de posesión como Presidente de la República para el período 1982 - 1986, Belisario Betancur Cuartas, “levantó la blanca bandera de la paz”, la cual ofreció a todos los colombianos.¹

A diferencia de la posición asumida por el gobierno de Julio César Turbay frente al tema de la paz, la del nuevo gobierno contenía una propuesta de reforma política que canalizaría sus esfuerzos a través de la búsqueda de la paz con las

¹ Presidencia de la República. El Proceso de Paz en Colombia. 1982-1994. Tomo I. Bogotá, 1998., Pág. 27

organizaciones guerrilleras². La política se definió a partir de cuatro elementos fundamentales. El primero de ellos fue la continuación de la figura de la Comisión de Paz que venía del gobierno anterior, si bien el presidente Betancur redefinió su rumbo y su composición. En segundo término, el gobierno impulsó de nuevo un proyecto de ley de amnistía general que se convirtiera en “la puerta ancha” para la desmovilización de las organizaciones guerrilleras, como agentes subjetivos de la subversión. Por otra parte, y atendiendo a su postura frente a la superación de la violencia, promovió un Plan de Rehabilitación, cuyo propósito fue atacar las condiciones objetivas de la confrontación armada. Y finalmente, el presidente Betancur reconoció en las reformas al Estado de Derecho y al régimen político así como al orden económico y social, una condición de éxito del proceso que él mismo lideraría como portaestandarte de la bandera de la paz nacional.

En desarrollo de estos cuatro elementos de la política de paz del gobierno, se abrirá un nuevo proceso de reincorporación o reinserción a la vida civil de miembros de las organizaciones guerrilleras³; el cual fue incorporado jurídicamente en la ley de amnistía y definido como punto de las recomendaciones que debería presentar la Comisión de Paz. Este proceso, objeto de análisis del presente capítulo, habrá de tener importantes efectos sobre el desarrollo de las políticas de paz subsecuentes.

Las Bases Gubernamentales de la Reincorporación de la Guerrilla a la Vida Civil.

El 19 de septiembre de 1982, el presidente Betancur constituyó, mediante el decreto 2711 la Comisión Asesora de Paz, lo cual produjo una primera respuesta por parte de las organizaciones guerrilleras⁴. La Comisión fue constituida por 40 miembros de diferentes vertientes políticas y sociales y encargada su dirección al

² Sobre esta postura se referiría el presidente Betancur en el discurso de instalación de la Comisión de Paz.

³ Estas medidas del gobierno buscan una reforma desde “adentro”

expresidente Carlos Lleras Restrepo, quien habría de trazar las líneas de acción de la misma.⁵

Dentro de las funciones asignadas a los comisionados estaba 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...”⁶. De las cuatro subcomisiones creadas, una se encargaría en particular de este aspecto.

En el acto de instalación de la Comisión, el expresidente Lleras trazó el camino para abordar el tema de la reincorporación a la vida civil y puntualizó, la diferencia de esta Comisión con aquella creada durante el gobierno Turbay. Sobre este último punto, quedaba claro que durante el pasado gobierno la Comisión actuó en función de encontrar una fórmula que permitiera la derogatoria de la legislación de emergencia. Con base en los estudios adelantados por la Comisión sobre los “hechos violatorios de la subversión”, fue levantado el Estado de Sitio.

En esta ocasión, los esfuerzos de la Comisión estarían centrados en la necesidad de consolidar una amnistía amplia y general, como medida que vendría a superar los obstáculos jurídicos, y fortalecer aspectos como los sociales, para garantizar la desmovilización de los miembros de los grupos insurgentes. Con la justificación de conocer quiénes se irían a amnistiar, este proceso se debería surtir de manera individual⁷. Este criterio se haría extensible también a los beneficios económicos y sociales, a pesar que en el pleno de la Comisión se acuerda que “se estudien con los

⁴ El nuevo tratamiento del conflicto por parte del gobierno va a generar un proceso de fragmentación de la guerrilla, organizada en la Coordinadora Nacional Guerrillera

⁵ A los pocos días de la instalación, el expresidente Lleras Restrepo renuncia y es encargado el Dr. Otto Morales Benítez.

⁶ Decreto 2711 de 1982.

⁷ Discurso del expresidente Lleras en el acto de instalación de la Comisión de Paz

grupos que se acojan a la amnistía, cómo conciben ellos esa reincorporación y cómo pueden recomendar al Gobierno Nacional medidas concretas.”⁸

Esta primera medida gubernamental se sumaría a la expectativa generada por el proyecto de ley que cursaba en el Congreso para aprobar una amnistía; ley con la cual se pudiera abrir el proceso con las organizaciones guerrilleras.⁹

La respuesta de las FARC a las iniciativas del gobierno se centró en el apoyo a una amnistía que fuera amplia y sin condiciones y desde el punto de vista político, al diálogo para construir acuerdos en torno al tema de la democracia, al control civil sobre los militares y la justicia social¹⁰. En definitiva, las FARC no entregarían las armas, pues para las FARC el problema de la paz no es el problema de las guerrillas. Sin desconocer la importancia de la solución jurídica lo importante para las FARC es la solución política para alcanzar la paz. El diálogo no es conducente a la amnistía y la desmovilización, sino a la solución política.

Por su parte el M-19 reconocía en la aprobación de la ley de amnistía una victoria del pueblo y la democracia, pero con la misma observación de que la amnistía no es la paz. La paz debe 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 exterior.¹¹

Adicionalmente, un día después de sancionada la ley de amnistía, 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

⁸ 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. Es subrayado es nuestro.

⁹ 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.

¹⁰ Carta de las FARC –EP al presidente Betancur. Octubre 13 de 1982.

¹¹ Declaración del M-19. Noviembre 24 de 1982.

pública del presidente para iniciar de inmediato la realización del Diálogo Nacional.¹²

En ambos casos, tanto las FARC como el M-19 le manifiestan al Gobierno Nacional en su respuesta a las medidas tomadas y de manera mas o menos implícita, la necesidad de la subordinación del poder militar al poder civil. Es decir; al propio presidente. Por su parte, los militares están de acuerdo con la ley aprobada por el Congreso e insisten en la necesidad de la entrega de las armas y de desarmar los espíritus¹³.

El 19 de noviembre del mismo año el presidente Betancur sancionó la Ley 35 “por la cual se decreta una amnistía y se dictan normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz”. Siguiendo el esquema utilizado para abordar las soluciones a las varias confrontaciones bipartidistas anteriores, el perdón jurídico se ofreció como un mecanismo que permitiera obviar los obstáculos para poner fin a la lucha armada. Al ser individual y personalizado el beneficio jurídico de la amnistía, se requería tan solo el reconocimiento por parte del beneficiario de haber pertenecido a las filas guerrilleras y la decisión de abandonarlas para reincorporarse a la vida civil, por vía de acto interlocutorio del Tribunal Superior del Distrito Judicial¹⁴.

La misma Ley 35 estableció las medidas que harían posible la reincorporación de los combatientes guerrilleros, a través de programas de tierras, vivienda, crédito y microempresas, salud y educación. Para tal efecto, el gobierno expidió los decretos correspondientes, creó el Fondo Ley 35 adscrito al ministerio de gobierno, para la

¹² Carta del M-19 al presidente Betancur. Noviembre 20 de 1982.

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

¹⁴ Ley 35 de 1982. Artículo No.4.

coordinación y administración del proceso y nombró Altos Comisionados para la Paz¹⁵.

Finalmente, la Ley 35 estableció la creación de un Plan de Rehabilitación orientado hacia aquellas regiones y poblaciones más afectadas por la confrontación armada y la violencia política, dentro del cual tendrían cabida los mismos beneficiarios de la amnistía. Adicionalmente, algunas de estas labores y programas sociales serían llevados a cabo bajo la modalidad ya conocida de acciones cívico – militares¹⁶.

Alcances de la Reincorporación a la Vida Civil.

Los alcances de la reincorporación a la vida civil se establecen teniendo en cuenta aquellos que fueron originados en la aplicación de la ley 35, así como aquellos que, además de tener que surtir el mismo mecanismo, provienen de la naturaleza, gestión y funciones de la Comisión de Paz en la búsqueda de acuerdos políticos con las organizaciones guerrilleras. Desde el primer punto de vista, son aquellos producto del sometimiento a la ley 35 y sus decretos reglamentarios. Estos, a su vez, se pueden reconocer en tres campos: beneficios jurídicos, programas de rehabilitación y programas socio - económicos.

Los segundos estarán sujetos a los acuerdos que alcance el Gobierno Nacional, a través de la Comisión con las organizaciones guerrilleras, como ya se mencionó¹⁷.

Esta distinción permite identificar, por otra parte, las dinámicas del proceso de paz que habrán de servir para un mejor entendimiento sobre los resultados de la reincorporación a la vida civil de la guerrilla, durante el gobierno Betancur.

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

¹⁶ Para tal efecto, el gobierno nacional propuso la creación de Comandos Operativos de Desarrollo en las regiones del Alto Sinú y San Jorge, Chocó, Magdalena Medio, Arauca y N de Santander, Vichada, Guainía, Vaupés y Guajira.

¹⁷ La reincorporación de las organizaciones guerrilleras como tales estarían sujetas a la consecución de acuerdos, labor encomendada a la Comisión de Paz por parte del Gobierno Nacional.

Primer Momento: De la amnistía al Acuerdo de La Uribe.

La aprobación de la ley de amnistía abrió un amplio debate nacional, cuyo efecto más destacado fue el fraccionamiento del movimiento guerrillero entorno a las negociaciones con el Gobierno Nacional.

De allí que 1983 fuera un año de múltiples contactos y aproximaciones entre las partes para el establecimiento de un diálogo conducente a acuerdos políticos. Este se inicia con unas negociaciones discretas entre la Comisión de Paz y las FARC, reunión que se adelantó en Colombia, Huila¹⁸. A su vez, El primer intento por parte del M-19 se produce desde México, mediante la propuesta de un diálogo directo entre Jaime Bateman y el Presidente de la República.

Ya para julio del mismo año, las FARC dan a conocer al país su fórmula de cese al fuego, tregua y paz. Mientras que el 7 de octubre, en Madrid, se realiza una reunión entre el Presidente Betancur con la dirigencia del M-19 para dialogar sobre un posible acuerdo de cese al fuego¹⁹.

En diciembre de ese año, en rueda de prensa realizada en el Carare – Opón, las FARC anuncian su decisión de romper el acuerdo 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 terminaría con la firma del Acuerdo de La Uribe el 28 de marzo de 1984²⁰.

Segundo Momento: La Dictadura de la paz: 1984 – 1986.

En mayo de 1984 el gobierno nacional ajusta su política de paz y orden público a raíz del asesinato de su ministro de justicia, Rodrigo Lara Bonilla. Dentro de las

¹⁸ Afanador, Miguel Ángel. Amnistías e Indultos: La Historia Reciente. 1948-1992. Bogotá. ESAP. 1993, Pág.102.

¹⁹ Ramírez, Socorro. Op. Cit, Pág.160.

medidas establecidas por el gobierno están el retorno al Estado de Sitio y la reestructuración del gabinete ministerial. En este último, son nombrados el general Miguel Vega Uribe en la cartera de Defensa, Jaime Castro en la cartera de Gobierno y Hernán Vallejo en la de Agricultura²¹.

Sin embargo, con el ánimo de mantener el proceso, en julio del mismo año el gobierno crea una nueva Comisión de Negociación y Diálogo, a través de la cual se llegará al acuerdo de tregua y cese al fuego con el M-19 el EPL²², ADO²³. Más adelante, se logrará un acuerdo con los destacamentos Simón Bolívar y Antonio Nariño del ELN²⁴ y el segundo Acuerdo de la Uribe²⁵. 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, lo cual sumado a la creación de la Comisión Coordinadora del Diálogo Nacional, produce el pronunciamiento del partido Liberal por intermedio del expresidente Julio Cesar Turbay quien califica la situación como la “dictadura de la paz”, augurando que por esta vía, muy pronto, el país llegaría a un punto de no retorno. El gobierno, por su parte, se manifiesta en el sentido de dar 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 de 1984 termina con la ruptura del cese al fuego a raíz de los enfrentamientos entre el M-19 y las fuerzas armadas en el episodio del Cerro

²⁰ Acuerdo entre la Comisión de Paz y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-EP-, La Uribe, Municipio de Mesetas, Departamento del Meta, 28 de marzo de 1984.

²¹ Afanador, Miguel Ángel. Op. Cit, Pág.116.

²² Acuerdo del cese del fuego y diálogo nacional entre la Comisión de Paz y la Comisión de Negociación y Diálogo con el Partido Comunista de Colombia (Marxista-Leninista), el Ejército Popular de Liberación –EPL y el M-19, Hobo (Huila) y Corinto (Cauca), 24 de agosto de 1986.

²³ Acuerdo entre la Comisión de Paz y la Autodefensa Obrera –ADO-, Bogotá, 23 de agosto de 1984.

²⁴ Acuerdo entre la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación y los destacamentos Simón Bolívar y Antonio Nariño del Ejército de Liberación nacional –ELN-, Bogotá, 9 de diciembre de 1985.

²⁵ Acuerdo entre la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-EP-, La Uribe, Departamento del Meta, 2 de marzo de 1986. Este Acuerdo fue suscrito también por la Autodefensa Obrera –ADO- y los destacamentos Simón Bolívar y Antonio Nariño del ELN.

Yarumales, lugar en donde la guerrilla había fijado su campamento de operaciones.

Dentro del balance del año de 1984, se puede afirmar que el gobierno nacional muestra una postura de mayor endurecimiento frente a las acciones que adelanta la guerrilla. El nombramiento del nuevo ministro de Defensa, quien desde la comandancia de las Fuerzas Militares muestra sus reservas frente a la política de paz y negociación de Betancur, así como la introducción del tema del desarme y la desmovilización, el cual fuera reconocido como una necesidad por parte del Presidente, en su informe al Congreso en agosto de 1985, son posturas que buscan un balance interno que permitiera encontrar salvaguardas para el proceso.

Sin embargo, así como crece el endurecimiento del gobierno, crece también el descontento militar, político y la oposición de los principales gremios de la producción, frente a los desafíos que la guerrilla le plantea al gobierno, en el marco de los acuerdos de tregua y cese al fuego. Se pasó, sin duda, de una situación de exploración entre el gobierno y la guerrilla, como la presentada durante el año de 1983, a una de endurecimiento de las partes y escalamiento del conflicto, como característica del proceso durante el año de 1984²⁶.

El año de 1985 se inicia con la superación del conflicto de Yarumales, sobre la base de un acuerdo alcanzado entre la comisión del gobierno y el M-19, dentro del cual se destacaban la posibilidad de desmovilización por parte de la guerrilla y de garantías de la reincorporación por parte del gobierno, al igual que el traslado del campamento a Los Robles, en el Cauca. Ya asentados en Los Robles, el M-19 convoca a la Novena Conferencia de su organización, a lo cual las fuerzas militares responden con el control de la zona y, a su finalización, con enfrentamientos armados entre las partes. El 12 de mayo el gobierno toma la decisión de suspender

las negociaciones con el M-19 y continuar el proceso con las FARC. A su vez, el Congreso Nacional aprueba la Ley 40 del 4 de junio, mediante la cual se concede el indulto a los desmovilizados.

En abierta oposición el M-19 continúa el proceso proselitista, declara la victoria sobre Yarumales y convoca a un paro nacional para el 25 de junio de ese año. Por su parte, el gobierno nacional expidió el Decreto 1560, por medio del cual ordenó a las fuerzas militares la recuperación de los campamentos de la guerrilla. El 17 de septiembre, el M-19 declara el combate general al gobierno, siendo esta la antesala a la operación Antonio Nariño por los Derechos del Hombre, mas conocida como la toma del Palacio de Justicia, ejecutada el 6 de noviembre de ese año. A la toma por parte del M-19, las fuerzas militares responden con la operación rastrillo, sin que mediara espacio para que el gobierno acogiera las solicitudes de la guerrilla y los rehenes del Palacio de Justicia.

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 al igual que las fuerzas políticas de izquierda, el gobierno y un numero significativo de parlamentarios²⁷ -, su aprobación permitió la libertad de los presos políticos, el reconocimiento político de las organizaciones guerrilleras y una mayor libertad de acción de sus integrantes. Para el caso del M-19, la ley de amnistía posibilitó el reagrupamiento de su dirigencia. De hecho, Jaime Bateman no se acogió a la amnistía, como tampoco, se legalizó esta organización. Igualmente, y al amparo de la ley de amnistía recobraron la libertad simpatizantes de estas organizaciones y familiares de sus miembros, detenidos y encarcelados durante los últimos años.

²⁶ 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, Págs. 70-74.

²⁷ Si bien todos coincidían en esta posición, ninguno coincidió en su interpretación.

La reacción y el malestar de las fuerzas armadas se hizo evidente. El general Landazábal, ministro de defensa, insistía en que al amparo de los beneficios de la ley se debería hacer entrega de armas, a pesar de que la ley no lo exigía, pero sí penalizaba de una manera más estricta el porte, la posesión etc., de estas²⁸. Según, Socorro Ramírez, integrante de la Comisión de Paz, esta ambigüedad de la ley fue aprovechada por el gobierno y por la guerrilla para definir los espacios de diálogo y negociación²⁹. Otros sectores fueron aún más lejos demandando la legalización de las organizaciones guerrilleras. Para Socorro Ramírez, “esta disposición contradictoria fue el germen de la descomposición de todos los acuerdos”, labor encomendada, como ya se manifestó, a la Comisión de Paz.

Este panorama 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 vino a debilitar el proceso de reinserción o reincorporación individual a la vida civil.

Sobre el número de beneficiados por la ley 35 no existe un dato exacto. Según el informe presentado por Amparo Bouzas, asesora presidencial para asuntos de paz, el número de beneficiarios ascendió a 1.384 personas³⁰. Para el Programa Presidencial para la Reinserción, los beneficiarios fueron 2.030 personas³¹. Del mismo modo, los datos sobre la excarcelación de los presos políticos son diversos. En un informe presentado por el general Miguel Vega Uribe los beneficiados fueron 373 personas, mientras que para el general Landazábal la suma ascendió a 535 presos políticos. Según cifras del Programa Presidencial para la Reinserción, se acogieron solo a los beneficios jurídicos 400 amnistiados³².

²⁸ Ley 35 de 1982. Artículo No.7.

²⁹ Ramírez, Socorro. Actores en Conflicto por la Paz. Bogotá. Siglo XXI Editores. 1989, Pág. 103.

³⁰ Bouzas, Amparo. Memorias del Proceso de Paz. 1982-1986. Bogotá. Presidencia de la República. 1986.

³¹ Presidencia de la República. Programa Presidencial para la Reinserción. Balance General. Costos del Proceso de Paz. 1982-1998. Bogotá. 1998.

Según los datos del Programa Presidencial para la Reinserción los beneficiarios de la amnistía provenían de 16 departamentos del país. A los amnistiados se les asignó un auxilio de sostenimiento de \$ 9.000 pesos mensuales durante seis (6) meses, más un auxilio adicional de 600 pesos, por cada persona a cargo menor de 18 años. Según datos de la Presidencia de la República, el costo total de los auxilios ascendió a 477.585.620 pesos durante el período Betancur³³.

Siguiendo el balance del PPR de los 2.030 amnistiados solo 1.630 recibieron beneficios socio – económicos consistentes en créditos de tierras, créditos para microempresas, adquisición de vehículos de servicio público, adquisición o mejoramiento de vivienda, educación, capacitación, transporte y asistencia médica, por un valor de \$2.216.540.840 pesos.

Cuadro No.1.

DISTRIBUCION DE PERSONAS AMNISTIADAS EN TODO EL PAIS							
DEPARTAMENTO	GRUPOS						TOTAL
	FARC	M-19	EPL	ELN	ADO	OTROS	
ANTIOQUIA	7	8	7	4	0	1	27
BOYACA	9	3	0	0	0	0	12
BOGOTA	112	230	62	74	7	24	509
CALDAS	3	29	4	1	0	1	38
CAQUETA	6	198	3	0	0	1	208
CAUCA	4	11	2	1	0	11	29
CHOCO	0	4	0	1	0	0	5
HUILA	30	20	3	2	0	1	56
META	19	17	3	3	0	1	43
NARIÑO	3	9	0	1	0	5	18
QUINDIO	15	93	0	9	0	4	121

³² Ramírez, Socorro. Op. Cit., Pág. 95.

³³ Presidencia de la República. Programa para la Reinserción. Op. Cit.

RISARALDA	7	48	2	8	0	5	70
SANTANDER	19	62	0	5	0	0	86
TOLIMA	11	12	2	2	0	16	43
VALLE	6	72	2	1	0	13	94
PUTUMAYO	0	18	0	0	0	7	25
TOTAL	252	834	90	112	7	90	1384*

Fuente: Bouzas, Amparo. Memoria del Proceso de Paz. 1982-1986. Presidencia de la República. Agosto de 1986.

A pesar de la inconsistencia de las cifras, se elaboró el cuadro No.2., el cual resume los proyectos adelantados por la Caja Agraria, el Instituto de Crédito Territorial y el Fondo Nacional de Garantías entre 1982 y 1986³⁴

Cuadro No.2.
PROGRAMA BENEFICIOS ECONOMICOS

Distribución Geográfica	Programa Caja Agraria*		Programa ICT		Programa FNG	
	No. Amnist.	Costos	No. Amnist.	Costos	No. Amnist.	Costos
1. Antioquia	18	700.000	8	8.361.750	1	565.224
2. Arauca	1	900.000				
3. Atlántico			4	3.320.000		
4. Boyacá	7		3	2.179.000		
5. Bolívar	4		1	480.000		
6. Caldas	3		8	5.030.000	6	2.499.250
7. Casanare	1					
8. Caquetá	87		2	1.272.831	16	3.129.900
9. Cauca	2	800.000	1			
10. Córdoba	4					
11. Cundinamarca	18		66	76.236.000	64	36.526.804
12. Chocó	5					
13. Huila	41				4	685.000
14. Meta	17	12.000.000	4	2.600.000		
15. Nariño	2		2		1	118.000

³⁴ Caja Agraria no se pudo consolidar debido a que los datos fueron presentados por regiones y no dptos.

16. N. de S/der	1		1	855.000		
17. Quindío	64		3	1.495.000	1	800.000
18. Risaralda	11		9	4.655.183	3	1.089.200
19. Santander	10		10	5.684.000	1	640.000
20. Tolima	22		14	8.841.000	8	3.482.425
21. Valle	8		40	22.500.500	15	7.131.850
22. Putumayo	10					
23. Otros	191					
TOTAL	527	239.100.000	176	143.510.264	120	56.667.653

Fuente: Bouzas, Amparo. Memoria del Proceso de Paz.1982-1986. Presidencia de la República. Agosto de 1986.

Como posibilidad para la reincorporación a la vida civil de los beneficiarios de la ley 35, el Gobierno Nacional no limitó las opciones económicas. En este orden de ideas, los programas económicos ofrecían la posibilidad de acceder a varias líneas de crédito de manera simultánea. Varios de los amnistiados aplicaron, de esta manera, a más de un programa de crédito.

La Caja Agraria ofreció líneas de crédito para compra de tierras, legalización de baldíos, producción agropecuaria y para la construcción o mejoramiento de vivienda rural. Según las cifras obtenidas, optaron a una o más de estas líneas de crédito 527 amnistiados por un monto de crédito de \$239.100.000 pesos. Por otra parte, al INCORA le correspondió la adjudicación de predios rurales y la asignación de líneas de crédito para la compra de tierras, asistencia técnica y asesoría para la explotación de predios.

El Instituto de Crédito Territorial ofreció soluciones de vivienda a 176 amnistiados por valor de \$143.510.264 pesos. A su vez, el Fondo Nacional de Garantías amparó 120 créditos por un valor de \$56.667.653 pesos.

A los programas económicos dirigidos al sector rural se sumaron programas de inversión en diferentes ciudades, a través de la Corporación Financiera del

Transporte y la Corporación Financiera Popular. La primera concedió créditos por \$57.020.420 pesos para la adquisición de 58 vehículos para 100 beneficiarios. Por su parte, la Corporación Financiera Popular otorgó 247 créditos por la suma de \$137.471.800 pesos, para el desarrollo de diversas microempresas urbanas. El SENA, por su parte, prestó el servicio de capacitación y asesoría empresarial.

Finalmente, el Gobierno Nacional ofreció programas sociales en educación y salud, así como un programa de seguridad para personas que salieron del país en este período.

El programa de educación concedió 34 créditos para estudios, tanto en el exterior como en el país, por un valor de \$32.345.861 pesos. La universidad Nacional de Colombia estableció procedimientos especiales para el ingreso a sus carreras regulares. Dentro del programa de educación, el Fondo Ley 35 destinó 533 millones para pago de estudios en España.

A través del Ministerio de Salud se ofreció el servicio de consulta externa, hospitalización, exámenes de laboratorio y odontología. Solo se encontraron datos de cobertura para la ciudad de Bogotá, en donde 529 amnistiados recibieron atención médica general por un valor de \$9.500.000 pesos. Adicionalmente, la Cruz Roja Colombiana suministró una ayuda por un valor de \$15.437.087 pesos.

Por último, a través del Comité Intergubernamental para las Migraciones se atendió el traslado de 51 amnistiados con un costo de \$4.094.195 pesos, consistentes en pasajes aéreos a las ciudades de Managua, Madrid, París, Bruselas, Ginebra y Estocolmo. A su vez, la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados proporcionó auxilios para alojamiento, transporte, vestuario y facilitó contactos para la consecución de empleo en el exterior.

La reincorporación a la vida civil de los beneficiarios de la ley 35 tuvo obstáculos y complicaciones de diferente orden. De hecho, habría que afirmarse que, en términos generales, las condiciones del país, de las instituciones y las planteadas por las mismas organizaciones guerrilleras no auguraban buenos resultados para el desarrollo de este proceso³⁵.

El hecho de que el proceso siguiera gravitando en la búsqueda de acuerdos con la guerrilla con énfasis en el tema del cese al fuego, diálogo y negociación, así como en las demandas de acabar con el MAS y los grupos de limpieza social y política, se sumó a la falta de una respuesta eficaz por parte de las instituciones encargadas para atender los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional, así como a las situaciones personales de quienes tomaron la decisión de acogerse a la amnistía.

La reincorporación a la vida civil por vía de los beneficios individuales arrojó unos pobres resultados. De hecho, el más importante de ellos fue la recuperación de la libertad de los detenidos políticos, especialmente, los pertenecientes al M-19, así como la cesación de procedimientos jurídicos³⁶.

En el análisis de los resultados de este proceso se destacan varios obstáculos que se relacionan tanto con las políticas, como con los procedimientos adoptados para la ejecución de las mismas.

En primer término, se puede afirmar que el Estado no estaba preparado para asumir la apuesta del gobierno frente a la paz. Es más, las mismas instituciones del gobierno no lo estaban, como no lo estuvieron, frente al procedimiento para la reincorporación a la vida civil de los miembros de la guerrilla. Esto tuvo un primer

³⁵ Aquí se evidencian las debilidades de adelantar un proceso de amnistía en el marco de una negociación abierta.

³⁶ La amnistía tuvo ese interés particular para el M-19.

resultado inmediato frente a la credibilidad y confianza que le despertaba la ley 35 a los guerrilleros, en un ambiente de confrontación y guerra sucia.

Si bien los mecanismos jurídicos podían ser claros, no así los procedimientos y posteriores situaciones a que se podían ver expuestos los guerrilleros. En casos extremos, como el de Barranquilla, la rama judicial apeló a argumentos de tipo político para negarse a acatar las disposiciones del gobierno en esta materia.

Llegar a las resoluciones bajo las cuales se concede la amnistía, producto de los procesos interlocutorios ante los Tribunales Superiores de Justicia, no fue, ni mucho menos, un proceso organizado y planificado por parte del Gobierno Nacional. Por el contrario, la naturaleza individual del procedimiento recayó, en la mayoría de los casos, en las propias personas; con excepción, claro está, de las decisiones que venían de las organizaciones guerrilleras en función de la libertad de sus presos políticos, quienes contrataron equipos de abogados para tal efecto.

Por otra parte, la falta de organización y comunicación de las decisiones judiciales entre las diferentes instituciones del Estado fue un problema común que afrontaron los desmovilizados. Tanto para la expedición de la correspondiente resolución, como por el desconocimiento de otros procesos en curso. Adicionalmente, debieron entrar a resolver los casos de conexidad, no fáciles de establecer, en muchos casos. En síntesis, a las deficiencias de los sistemas de información de la rama judicial, se sumó la falta de una estrategia, por parte del Gobierno Nacional, para organizar una asesoría jurídica para tal efecto. Como mínimo, se requería una orientación a los guerrilleros que se presentaran; procurar la centralización y remisión de expedientes a los correspondientes Tribunales como fuera establecido por el presidente y, adelantar el seguimiento de los procesos en curso hasta su culminación.

A lo anterior se vendría a sumar la ausencia de garantías, por parte del gobierno, frente a la seguridad y la integridad personal de los beneficiarios de la ley 35. Las retaliaciones, la persecución y el ambiente soterrado de criminalidad cayeron sobre los amnistiados: “durante 1983, en los mejores días de la amnistía, los asesinatos fueron más de treinta. El más significativo fue, sin duda, el de Carlos Toledo³⁷.”

Por otra parte, se pretendió convertir, por decreto, a los guerrilleros en empresarios de la noche a la mañana. El gobierno nacional no pudo integrar un programa socioeconómico coherente, gradual y competitivo que tuviera en cuenta las condiciones propias de los amnistiados, su entorno local o regional y los requerimientos institucionales que lo hicieran viable.

De allí que los proyectos prontamente fracasaran, cuando la situación le permitió a la gente llegar a este punto. Fueron muchos los que, en definitiva, renunciaron a esta alternativa ante la complejidad institucional para adelantar los trámites requeridos o por no haber conseguido las garantías que para tal efecto fueron solicitadas.

Del informe que le fuera presentado al presidente Betancur en el mes de agosto de 1986, se desprenden algunos resultados sobre el proceso de reinserción económica de los amnistiados ley 35. Resultados que, como se ha mencionado, dependieron del diseño gubernamental de los programas contemplados en la ley 35 y los decretos reglamentarios, del soporte institucional, de las características propias de los beneficiarios y, finalmente, de la situación del entorno de estas personas y sus proyectos.

No obstante, las razones aludidas por la consejera presidencial para los asuntos de paz, en el caso de los bajos rendimientos de los proyectos urbanos, estas se centran

³⁷ Ramírez, Socorro. Op. Cit., Pág.131.

en problemas de índole psicosocial de los amnistiados: problemas de adaptación al medio, marcado idealismo, dificultades económicas por la carencia de ocupación, indisciplina, resentimiento contra la organización social y política, inconformidad, y escepticismo. A lo cual, se habría de agregar la falta de capacitación, capacidad administradora y habilidades para el comercio³⁸.

Estos bajos rendimientos de los programas micro empresariales fomentados por la Corporación Financiera Popular, en el mundo de las condiciones objetivas de la economía, arrojaban a agosto de 1986, resultados tales como los siguientes: de 247 créditos entregados, el 25.5% de ellos (63) se encontraban al día; el 16.6% (41) se encontraban en cobro judicial; en mora (2) y, sobre el 57% de estos (141) el gobierno carecía de información.

Los proyectos fomentados por la Corporación Financiera del Transporte, presentaban la situación siguiente: de 100 créditos otorgados el 48% se encontraban al día, el 47% en mora y al 2% le fue cancelado y el 3% lo subrogó.

El comportamiento de los créditos de vivienda, a través del ICT, arrojaba los siguientes resultados: aprobados 176 créditos, de los cuales se habían entregado 125. Sobre estos, el 42% de los créditos se encontraban al día, el 10% renunció al mismo, el 45% se encontraba en mora y el 3% se encontraba en cobro judicial.

Por otra parte, los programas fomentados por la Caja Agraria, según dicho informe, presentaban al finalizar el gobierno Betancur, el siguiente panorama: de 527 créditos, el 25% estaba al día (130); el 27% (141) eran créditos vencidos; el 9% en dudoso recaudo (47) (para reconocimiento del Fondo Nacional de Garantías) y; sobre el 39% restante se carecía de información (209).

³⁸ Bouzas, Amparo. Op. Cit., Pág. 98.

No obstante el panorama anterior, en el caso de los proyectos financiados por el INCORA, se encuentra una situación un poco diferente, puesto que, según dicho informe, se observa que el 75% de los proyectos han llegado a un estado de maduración. Entre otras razones, debido al “hecho de que el Instituto ha intentado una atención más integral y ha ejercido un control más directo sobre todos los pasos del proceso de atención que van desde todos los aspectos de la compra y adjudicación del predio hasta la asesoría y asistencia técnica durante la explotación agropecuaria³⁹.”

La Reincorporación Política.

Para las organizaciones guerrilleras y, en particular para las FARC, el interés sobre la ley 35 no fue la reincorporación individual a la vida civil. Por el contrario, para la guerrilla su importancia radicó en que fue considerada un triunfo del pueblo y la democracia, como ya se mencionó. Adicionalmente, es importante en tanto convoca un fuerte movimiento de opinión a partir de las fuerzas políticas que la impulsan desde el Congreso y, finalmente, porque al amparo de la ley, las organizaciones guerrilleras adquieren el reconocimiento político necesario para abrir una negociación con el Gobierno Nacional. En este orden de ideas, la reincorporación individual a la vida civil no es bien vista por la dirigencia de las guerrillas, la cual trata de regular internamente este proceso⁴⁰.

Mientras que para el Gobierno Nacional era importante el resultado de la ley 35 en función de la desmovilización individual, para las organizaciones guerrilleras, así como para la Comisión de Paz, por razones diferentes, su importancia radicaba en la posibilidad de construir acuerdos políticos.

³⁹ Ibíd. Pág.64.

⁴⁰ Ramírez, Socorro. Op. Cit., Pág. 127.

Para efectos de las funciones de la Comisión de Paz, la reincorporación a la vida civil de la guerrilla gravitaría en la posibilidad de llegar a ella mediante acuerdos. Mientras que para las organizaciones guerrilleras los acuerdos eran el inicio 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. Es decir, que la guerrilla consideraría su reincorporación como un producto final de esos procesos, de llegar a darse. Tanto para unos como para los otros, entonces, era indispensable proceder sobre la declaratoria de una tregua y cese al fuego que permitiera comenzar los procesos de negociación⁴¹.

En medio de las discusiones internas de la Comisión de Paz así como las de esta con el gobierno, como también de las declaraciones y ofertas que sobre tregua y cese al fuego fueron hechas por la guerrilla, en marzo 28 de 1984, se suscribe el primer acuerdo entre la Comisión de Paz y las FARC. Este acuerdo es conocido como el Acuerdo de La Uribe, instrumento que abrirá el camino hacia la reinsertión política durante el gobierno Betancur. En él, las FARC declaran el cese al fuego y por su parte acuerdan que verificado este se abriría un compás de espera de un año “para que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), puedan organizarse política, económica y socialmente, según su libre decisión. El Gobierno les otorgará, de acuerdo con la constitución y las leyes, las garantías y los estímulos pertinentes”⁴². Para la validez del acuerdo, se requería la ratificación del mismo por parte del presidente, acto que se produjo el 1 de abril de 84. Es importante resaltar que solo a partir de la suscripción del acuerdo político, las FARC reconocen en el mismo, los beneficios de la ley 35 de 1982.

Una vez ratificado el acuerdo de la Uribe, entre el 11 y el 14 de mayo, el pleno ampliado del Estado Mayor Central de las FARC aprueba su plataforma nacional. Este programa político incluye la apertura democrática, reforma electoral, elección

⁴¹ 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.

⁴² Acuerdo de La Uribe. Punto No.6.

popular de alcaldes y 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, educación gratuita, entre otras⁴³.

El mismo 14 de mayo se ordena el cese al fuego por parte de las FARC y el 28 del mismo mes 27 frentes lo acatan. Transcurrido menos de un año, en marzo del 85 se lanza la Unión Patriótica, como fuerza política legal, bajo el soporte del Partido Comunista de Colombia.

La Unión Patriótica se presenta a las elecciones de 1986, previa prorroga del cese al fuego por parte de las FARC el 2 de marzo del mismo año, fecha en la cual ya han sido asesinados 300 de sus militantes.

Los resultados electorales de la UP en ese año fueron los siguientes: tres (3) senadores - (2 suplentes en alianzas) -; nueve (9) representantes a la Cámara - (5 principales y 4 suplentes) -; llegó a 21 asambleas y a 150 concejos municipales. En la primera elección de alcaldes de 1988, la UP alcanzó a 16 alcaldías en 6 departamentos.

La existencia de la UP vendría a significar un avance del proceso, en tanto fue un resultado concreto de los Acuerdos entre el Gobierno Nacional y las FARC. Sin embargo, ese mismo hecho fue aprovechado por las fuerzas opositoras para destruir el movimiento.

⁴³ El Acuerdo de La Uribe, en su numeral octavo, incluye el capítulo sobre las reformas al régimen político.

Conclusiones.

Del proceso de reinserción o reincorporación a la vida civil de miembros de las organizaciones guerrilleras, adelantado durante el gobierno del presidente Betancur, se desprenden algunas importantes reflexiones.

En primer lugar, llevar a cabo un proceso de reinserción como lo estableció la ley 35 de 1982, en el marco de una negociación abierta, - es decir, una negociación que tiene un punto de partida pero que desconoce su final -, debilita desde el comienzo sus potenciales resultados, tal como lo evidenció la postura permanente de la guerrilla frente a la desmovilización individual. Esta tuvo una importancia más desde el punto de vista táctico de la confrontación y el conflicto, como posición de fuerza para la negociación con el gobierno.

Igualmente, operó para aquellos miembros de las organizaciones guerrilleras que asumieron, a título individual, hacer dejación de las armas o que por su condición de presos políticos decidieron acogerse a ella.

En segundo lugar, el proceso de reinserción al estar supeditado a las dinámicas políticas del proceso de paz en su conjunto, hizo parte, inevitablemente, de sus resultados. En este orden de ideas, la dualidad de las orientaciones del proceso de paz manejado, por una parte, desde la Comisión de Paz y, por otra, desde las entidades de gobierno, no permitió que la reinserción se consolidara. La finalidad de la reinserción, hacer política con garantías dentro de los marcos institucionales y volver a una actividad económica lícita, no pasó de ser un horizonte ideal del Gobierno Nacional. Las posiciones de fuerza, belicistas, terminaron por imponerse y en la conocida “guerra sucia” cayeron los desmovilizados, tanto los que se acogieron a la ley 35 por iniciativa propia como los militantes de la UP.

En tercer lugar, frente a la heterogeneidad de las organizaciones guerrilleras, el gobierno no respondió con una política de negociación homogénea. De hecho, las

FARC reconocieron la Comisión de Paz, no así el M-19, quienes demandaron una interlocución directa con el Presidente de la República. La consecuencia de esta determinación fue el escalamiento del conflicto, el desprestigio institucional y el aislamiento del gobierno por parte de los partidos políticos, las fuerzas militares y la dirigencia social. De allí que los intentos de adelantar un proceso de reinserción exitoso se vieran deteriorados por el mismo escenario del conflicto armado.

En cuarto lugar, las respuestas institucionales para adelantar la reinserción fueron precarias. Este no fue un proceso planeado que permitiera una eficiente coordinación de las entidades estatales comprometidas. La ausencia de una política de Estado que permitiera especificar los ámbitos de competencias y responsabilidades 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.

Finalmente, es necesario afirmar que no todo ha sido negativo en este proceso. De hecho, el cambio en el enfoque para abordar la solución al conflicto armado permitió plantearle al país la salida a través de la solución política.

A pesar del esquema de la negociación abierta, dentro del cual se negociaba en medio de la confrontación y la agenda no contemplaba el desarme y la desmovilización, fue posible la suscripción de acuerdos de tregua y cese al fuego y el Acuerdo de La Uribe, que posibilitó la aparición de la UP.

Abierto este camino, las enseñanzas para los gobiernos siguientes fueron importantes entorno al diseño de políticas públicas sobre la negociación del conflicto armado y la reinserción de excombatientes a la vida civil.

“La paz no es el fin de la lucha sino el aprovechamiento pleno de todas las energías nacionales para ganar la guerra a la pobreza, la ignorancia y la enfermedad”

Partido Liberal Colombiano, 1985

LA ADMINISTRACIÓN BARCO VARGAS (1986-1990)

PRESENTACION.

Los procesos de negociación con la insurgencia para poner fin a 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 asume como una negociación política entre el Gobierno Nacional 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 principales críticas se destacaban 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, entre otras. En síntesis, el partido Liberal manifestó, en ese momento, que “no se puede concebir la paz como un contrato para que el gobierno ejecute el programa de los grupos comprometidos en la insurrección”⁴⁴

⁴⁴ Presidencia de la República. Hacia una Nueva Colombia. La Política de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación. Historia de un Proceso. Volumen No.1. Bogotá. 1989., Pág.21.

El Programa del partido Liberal, aprobado por la Convención, reivindicaba por otra parte, el camino democrático y, por lo tanto el diálogo para concretar soluciones políticas al fenómeno de la subversión. Pero a condición de hacer claridad sobre el futuro del proceso de pacificación dentro del marco de la coyuntura política que vive 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”⁴⁵

Por lo tanto, afirmaba el partido Liberal, 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 democrática; 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 perturbadas.⁴⁶

La Reformulación de la Política de Paz.

Posesionado, el presidente Barco se compromete a impulsar una política para “erradicar la violencia como medio para dirimir los conflictos y reemplazarla por

⁴⁵ Op. Cit, Pág. 21.

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”⁴⁷.

Esta Política, ya no de paz sino de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, comprendía básicamente tres componentes:

1. **La Política de Reconciliación:** a) El acercamiento del Estado y sus instituciones a través de la participación comunitaria, que permita atender las demandas de la comunidad y el tratamiento de la protesta social; b) La definición del proceso que condujese a la desmovilización de los grupos guerrilleros y su reincorporación a la vida civil.
2. **La Política de Normalización:** a) Fortalecimiento del orden civil, basado en el respeto a las normas y la plena vigencia de las instituciones, para recuperar la vida armónica de una sociedad civilizada, como condición para superar los problemas de la paz: “que los colombianos obremos dentro de las instituciones, ventilemos nuestros desacuerdos por la vía política; tramitemos nuestras controversias, conflictos y quejas mediante las instancias y recursos judiciales; y nos comprometamos en una auténtica empresa de cambio social, político y económico”⁴⁸.
3. **La Política de Rehabilitación:** que expresa la voluntad del Gobierno Nacional para comprometerse ante la comunidad en la solución de sus problemas y en la atención de sus necesidades básicas, de modo que se afiance la credibilidad ciudadana en torno a la autoridad civil y en la acción de las instituciones colombianas. El Plan de Rehabilitación busca la integración económica, política

⁴⁶ .Programa del Partido Liberal Colombiano, Convención Nacional, 14 de diciembre de 1985.

⁴⁷ . Barco Vargas, Virgilio. Discurso de posesión, 7 de agosto de 1986.

y social de las zonas afectadas por el conflicto, como proceso democrático y participativo, a través de los Consejos de Rehabilitación.⁴⁹

Para sacar adelante este proyecto político y dado que ha llegado a su fin el Frente Nacional y que, además, el Partido Conservador se niega a participar en un gobierno con un Programa de Partido, se adopta el esquema Gobierno – Partidos de Oposición, que debía permitir la superación de las restricciones impuestas por el Frente Nacional y tramitar, en un ambiente de convivencia, las aspiraciones de los distintos sectores de la sociedad. Además, era de esperar que la dinámica política impuesta por este esquema propiciara la educación de la ciudadanía en la solución pacífica de los conflictos, tramitar los desacuerdos, procesar la crítica, cambiar la concepción de la vida política, económica y social y promover espacios para crear alternativas de poder al fortalecer el orden civil: “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”⁵⁰, pues “... el Estado no puede juzgar las ideas sino los procedimientos para tramitarlas”⁵¹. La diferencia estribaría en que unos apelan a la violencia y a la lucha armada y los demás a la lucha política legal.

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

⁴⁸ . Presidencia de la República. Historia de un Proceso. Hacia una nueva Colombia. La política de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación. Volumen I.

⁴⁹ . Presidencia de la República. Historia de un Proceso. Volumen I.

⁵⁰ . Barco Vargas, Virgilio. Informe al Congreso, 16 de diciembre de 1988.

⁵¹ . 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, página 60.

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 militares.⁵²

El reto de la institucionalización del proceso por parte del gobierno es asumido creando la Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación y nombrando 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 lanza, el 5 de noviembre de 1986, el nuevo Plan Nacional de Rehabilitación –PNR-, como un plan de inversiones y un esquema de participación popular –los Consejo de Rehabilitación-, con el objetivo implícito de “quitarle piso a la guerrilla”⁵³.

Teniendo en cuenta el balance del proceso de paz anterior, el nuevo gobierno se dedica al diseño de un instrumento que viabilice la política de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, en tanto que impulsaba la iniciativa de una reforma política por vía de referéndum⁵⁴, la cual preveía su convocatoria para derogar el Artículo 13 del plebiscito del 1 de diciembre de 1957. No obstante este proyecto se vio frustrado por cuanto el Consejo de Estado suspendió el Acuerdo político que lo sustentaba. Caída la reforma por este camino, Gobierno y Partido Liberal acuerdan llevar al Congreso un nuevo proyecto de reforma política, presentado el 21 de julio de 1988, para su discusión en las siguientes legislaturas. Mientras tanto, el gobierno presentaría en el mes de septiembre del mismo año la Iniciativa para la Paz, como nuevo plan de paz compatible con el proyecto de reforma ya mencionado.

⁵² Pardo, Rafael. De Primera Mano. Colombia 1986- 1994: Entre Conflictos y Esperanzas. Bogotá. Editorial Norma. 1996, Pág.17.

⁵³ . Entre 1986 y 1989 el PNR cubría 311 municipios, con una población superior a los 5 millones (11 15% del país), con el 14% de la inversión pública nacional. Pardo Rueda, Op. Cit. Pág. 35-37

⁵⁴ . 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.

La Guerra está Declarada.

Al mismo tiempo, 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 avance⁵⁵. A la llegada al gobierno, el presidente Barco se encontró con un estado de alteración del orden público generalizado. Por una parte, generado por las acciones de los grupos guerrilleros, particularmente del M-19 y el EPL. A lo anterior, se sumaba la protesta social tipificada por las marchas campesinas y los paros cívicos. Y por otra parte, se enfrentaba al auge del paramilitarismo y la guerra contra el narcotráfico. La anterior situación demandaba del nuevo gobierno la necesidad de 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 emprender el proceso de recuperación del orden civil alterado por la violencia.

A pesar de los esfuerzos del gobierno, la inseguridad y la violencia crecían, llegando a su punto más álgido en el mes de agosto de 1989 cuando son asesinados el Magistrado Carlos Valencia, el Director de la Policía de Medellín Crl. Waldemar Franklin Quintero y el candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento.

En la noche del 18 de agosto el presidente Barco, en intervención televisada y rodeado de todos sus ministros exclamó: “La guerra está declarada”. Punto

⁵⁵ . Pardo Rueda, Op. Cit. Pág. 67; Comisión de Estudios sobre la violencia. Colombia: violencia y democracia. Informe presentado al Ministerio de Gobierno, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987

seguido, se expidieron siete decretos⁵⁶ que buscaban fundamentalmente golpear a los carteles de la droga. 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. Para ese momento, las conversaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC estaban congeladas en tanto la tregua se había dado por terminada, luego de los hechos bélicos sucedidos en Puerto Rico, Caquetá.⁵⁷

La Iniciativa para la Paz: Política de Reconciliación

El 1 de septiembre de 1988 el Presidente anuncia la puesta en marcha 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”.⁵⁸

La Iniciativa para la Paz definía taxativamente 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 siguientes: 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

⁵⁶. 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.

⁵⁷ Ver. Hacia una Nueva Colombia. Op. Cit, Págs. 323-345.

⁵⁸ . Barco Vargas, Virgilio. Alocución Presidencial, 1 de septiembre de 1988.

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.

- Manifestación de voluntad de reconciliación
- Diálogo directo
- Audiencias y designación de voceros para dialogar en torno al reajuste institucional
- Los procedimientos acordados comprometen a los grupos armados
- Presentación de proyecto de Ley de indulto
- Coordinación de la Iniciativa

II Fase de transición

- Garantías reales y específicas
- Coordinación de entidades públicas y privadas
- Cese de operaciones subversivas. Ubicación temporal de los alzados en armas
- Armas y municiones (Dejación)
- Creación de los Consejos Regionales de Normalización
- 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:

- Indulto
- Estímulo al ejercicio político
- Medidas de asistencia temporal
- Medidas de protección al derecho a la vida

IV Diálogos regionales para la convivencia:

- Solución a factores locales de perturbación
- Soluciones a casos específicos de violencia regional
- Realización de los diálogos
- Lucha contra todas las formas de violencia

V. Término para culminar la iniciativa para la paz.

El término previsto para la culminación de los procesos que se adelantaran en el marco de esta iniciativa fue fijado para la jornada electoral de marzo de 1990, No obstante, como se verá más adelante la Iniciativa fue aplicada en una segunda oportunidad con los grupos que a ella se acogieron, durante la administración de Cesar Gaviria, en el horizonte de participación de estos grupos en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

La Iniciativa para la Paz en Marcha

Aunque el país y los grupos insurgentes responden con diversas posiciones a la “Iniciativa para la Paz”, será con el M-19 que se dará inicio y se pondrá en marcha el proceso de diálogo y negociación bajo esta nueva modalidad. Los primeros contactos formales entre las partes permiten que el 10 de enero de 1989 se

formalice 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 Gobierno⁵⁹.

En un lapso relativamente corto se avanzó en el desarrollo de esta fase. A menos de un mes de haberse iniciado el proceso, Gobierno Nacional y M-19 convocan a los partidos políticos a conformar una Mesa de Trabajo por la Paz y la reconciliación Nacional. A esta Mesa de Trabajo, - la cual se constituye en el primer mecanismo de regulación del proceso alrededor del tema sobre la democracia plena -, son invitados los partidos Liberal, Socialconservador, la UP al igual que el Gobierno Nacional y el M-19.

Tendría como función permitirle exponer al M-19, - según las palabras del presidente Barco en el acto de su instalación -, 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 electoral.⁶⁰

Igualmente, El M-19 designa voceros para la continuación del proceso de diálogo y negociación y el Gobierno Nacional ofrece las respectivas garantías para tal efecto⁶¹. El 6 de marzo, fecha de suscripción de la Tercera Declaración Conjunta, se reafirma la solución política al conflicto, se condena el asesinato de José Antequera

⁵⁹ . “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.

⁶⁰ 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.

⁶¹ . Segunda Declaración Conjunta, 4 de febrero de 1989.

y se solicita la pronta instalación de la Mesa de Trabajo para que sea prioridad de esta el tema de los asesinatos políticos. Al mismo tiempo se reitera la invitación a los grupos que conforman la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar para que expresen su voluntad de paz con hechos concretos.⁶² Con esta Declaración se puede entender 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 del municipio de Tacueyó, Cauca.

A diferencia de las condiciones para la verificación de la tregua y el cese al fuego durante el gobierno anterior – organizaciones guerrilleras a lo largo y ancho del país, limitaciones de las FF. MM, acusaciones mutuas de violaciones a lo pactado, enfrentamientos y Comisiones de Verificación envueltas en un sin número de cargos -, 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 las organizaciones guerrilleras al juego democrático legal. Estos procedimientos, permitieron, por una parte, crear condiciones que garantizaran el avance del proceso hacia los objetivos ya citado y, por otra parte, definir los alcances y responsabilidades mutuas en el accionar de las fuerzas militares y la guerrilla e impedir que los enemigos del proceso pudieran adelantar acciones de sabotaje en que acabaran acusados el gobierno o el M-19.

En la Cuarta Declaración Conjunta, suscrita el 17 de marzo, quedó establecido un primer instrumento de regulación para la localización y acampamentación del M-19. Bajo este mecanismo se acordó designar representantes de la Presidencia de la República (PNR), ubicados en la zona y con acceso al campamento, cuya función

⁶² . Tercera Declaración Conjunta, 6 de marzo de 1989.

fue servir de enlace entre las partes, adelantar el seguimiento de los acuerdos relativos a este tema y coordinar el desarrollo y mantenimiento de la localización territorial⁶³.

La localización del M-19 en Santo Domingo implicó, también, establecer un mecanismo de regulación social con las comunidades indígenas, sus autoridades y las instituciones municipales. Este acuerdo, que se suscribió el 1 de abril del mismo año, dejaba en claro el respecto hacia las autonomías indígenas. No existiría ningún tipo adjudicación o de control territorial por parte del M-19 y se entendía como temporal su campamento. Para su cumplimiento se creó un organismo de consulta y coordinación para atender las “dificultades” que se pudieran presentar⁶⁴.

Finalmente, la localización del M-19 resolvió un problema que fue determinante en los resultados del proceso Betancur, en el sentido de aclarar, por una parte, los alcances del proselitismo armado y, por otra, las restricciones para la actuación de las fuerzas militares. El propio presidente 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 las fuerzas militares y la policía desarrollaran actividades en todo el territorio nacional para el mantenimiento del orden público⁶⁵.

Esta Declaración Conjunta da cuenta, igualmente, de los avances del proceso de negociación hacia la “democracia plena”, con la designación de 13 voceros del M-19 a la Mesa de Trabajo, la cual había acordado para ese momento adelantar su

⁶³ Cuarta Declaración Conjunta. Santo Domingo, Cauca, 17 de marzo de 1989.

⁶⁴ Declaración Conjunta suscrita entre el Gobierno Nacional y las Comunidades Indígenas en Tacueyó. Abril 1 de 1989.

⁶⁵ Alocución televisada del Presidente Barco en relación con la Cuarta Declaración Conjunta el 17 de 3 marzo de 1989.

trabajo sobre la propuesta presentada por Carlos Pizarro en la instalación de la misma, como ya se mencionó.

La Mesa de Trabajo⁶⁶, estableció constituir tres Mesas de Análisis y Concertación con el fin de promover la participación de las fuerzas vivas nacionales; las cuales, a su vez, crearon comisiones para el tratamiento de temas específicos⁶⁷. El resultado de las comisiones, así como el de las Mesas de Análisis y Concertación servirían de insumo para la construcción de los acuerdos que requería el proceso en torno al tema de la construcción de la “democracia plena”.

De todas maneras, expresaba la Declaración Conjunta ya aludida, que sería conveniente que, antes de la iniciación de las sesiones ordinarias del Congreso de ese año, fueran presentadas las conclusiones y los acuerdos de la Mesa de Trabajo, con el fin de incorporarlas, en lo posible, a la labor legislativa. Y además se ratifica que el proceso en su totalidad debería estar concluido antes de la jornada electoral de marzo de 1990. ⁶⁸

Para avanzar hacia la tercera fase se acuerda, tras reconocer la existencia de un clima nacional de distensión y la superación paulatina del escepticismo, que la Mesa de Trabajo aboque el estudio de las conclusiones de las Mesas de Análisis y Concertación, con el objeto de lograr un pacto político.⁶⁹

A esta altura del proceso se abrió entre gobierno y M-19 una divergencia sobre la manera de alcanzar la sostenibilidad del Pacto Político que fuera acordado por la Mesa de Trabajo. El 14 de junio, Carlos Pizarro le envía una carta al presidente Barco en la cual propone que dicho pacto sea refrendado por los colombianos

⁶⁶El 3 de abril se instala la Mesa de Trabajo. La UP declina su participación aludiendo como razón la guerra de exterminio contra ella.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ . Cuarta Declaración Conjunta.

como un programa nacional de paz⁷⁰, y para tal efecto, propone una base de 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 del 30 de junio, el presidente Barco no se muestra en desacuerdo con el mecanismo del referendo, más sí en los puntos que le plantea en Comandante del M-19 para tal efecto, con excepción de la circunscripción nacional especial de paz, - la cual había sido 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 constitucional.”⁷¹

Reafirmando la respuesta del gobierno al M-19, el presidente Barco le propone al país y al Congreso agilizar el debate y trámite de la reforma constitucional, para que, una vez aprobada esta, se pueda convocar el referéndum, 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, un segundo punto, en torno a la reforma sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos y las normas necesarias para defenderlos.⁷²

⁶⁹ Quinta Declaración Conjunta. Julio 17 de 1989.

⁷⁰ “ Este pacto político alcanzará trascendencia histórica y despejará el tránsito a una década de paz, solo 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.

⁷¹ Carta del Presidente Virgilio Barco Vargas a Carlos Pizarro Leongómez. Junio 30 de 1989.

⁷² 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.

En síntesis, la divergencia entre el gobierno nacional y el M-19 se centra en que para el primero, la fórmula reforma constitucional – referéndum – pacto político, incluye 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 – referéndum – reforma constitucional es lo que vendría a darle sostenibilidad a 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 acuerda 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 fue diseñar un plan de trabajo que permitiera abordar los siguientes aspectos: garantías jurídicas y políticas; mecanismos de seguridad, aspectos técnicos y operativos de la desmovilización; condiciones y plazos para el indulto y apoyo para la organización política del movimiento.

De esta forma, y con el propósito de sincronizar los tres objetivos a alcanzar dentro de la negociación: pacto político, desmovilización e indulto, se dio el paso anterior y se amplía el grupo de voceros del M-19 para atender los requerimientos del proceso⁷³.

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

⁷³ . Quinta Declaración Conjunta, 17 de julio de 1989.

Desde el punto de vista del diseño de la Iniciativa para la Paz las cosas corrían según lo previsto, y se podría pensar que los frutos de la misma empezaban a verse con las aproximaciones logradas con las FARC, el EPL, el Quintín Lame y el PRT. Mas no así desde el punto de vista de los acontecimientos políticos.

El asesinato Luis Carlos Galán, candidato a la presidencia, el 18 de agosto, llevó al gobierno nacional a la expedición de varias medidas, dentro de las cuales, se aprobó la extradición de narcotraficantes. Esta situación generó un clima de violencia y terrorismo, el cual se vio reflejado en las posiciones de la mesa de negociación. Por ejemplo, el 26 de septiembre, el M-19 presenta una propuesta al gobierno nacional que plantea soluciones “integrales y autónomas” al problema del narcotráfico, a través de un proceso de negociación con los narcotraficantes⁷⁴. El gobierno nacional rechaza dicha 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.”⁷⁵ Esta divergencia de posiciones entre el gobierno nacional y el M-19 se resuelve en el marco de la política que sirve de guía al proceso. De hecho, la Iniciativa para la Paz tiene como uno de sus principios la defensa del mandato popular, al cual acude como argumento, reafirmando en que “ si ellas (las guerrillas) quieren promover su proyecto de sociedad deben y pueden hacerlo por procedimientos democráticos.”⁷⁶ Lo que se significa de esta situación es la delimitación del diálogo y la negociación en el marco de unos propósitos comunes.

A pesar del impasse, la Sexta Declaración Conjunta permite observar los avances hacia la construcción definitiva del pacto político y el plan de desmovilización.

⁷⁴ EL TIEMPO, Bogotá, septiembre 27 de 1989, Pág. 6B

⁷⁵ El Avance hacia la Reconciliación. Comunicado del Gobierno Nacional con relación a los puntos de acuerdo con el M-19. Septiembre 26 de 1989.

Por una parte, se han recogido las propuestas de las Mesas de Análisis y Concertación para que, previamente, a su presentación a la Mesa de Trabajo, gobierno y M-19 acuerden el alcance y concertación de dichos compromisos. Por otra parte, se anuncia 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 acuerda presentar al Congreso el proyecto de ley de indulto, el cual es aprobado el 16 de diciembre⁷⁷.

Como ya se mencionó, la firma del Pacto Político suscrito entre el gobierno nacional, el M-19 y partidos políticos vendría a significar el compromiso de carácter político necesario para definir las garantías de incorporación a la competencia política legal del M-19, y de las demás organizaciones guerrilleras que, por vía de la Iniciativa para la Paz estuvieran dispuestas a adelantar el tránsito hacia la dejación de armas y la incorporación a la lucha democrática.

Por su parte, el Gobierno Nacional adelantaba el trámite ante el Congreso para darle vida al Pacto Político, a través del proyecto reforma constitucional. Dentro de los contenidos del Acto Legislativo estaban incluidos los aspectos constitucionales y electorales acordados en el Pacto. Entre otros, el Acto Legislativo incluía la convocatoria de un referéndum en el cual se llamaba al país a manifestarse sobre: el voto obligatorio, la figura de 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. Este último punto, que al ser votado negativamente durante la primera legislatura, quedó incluido dentro del texto del referéndum, por considerarse la garantía de favorabilidad política ofrecida para su incorporación plena a la democracia. Esta circunscripción permitía adicionar un número de curules para Senado y Cámara en la elección para el período 1990 – 1994, desde donde se esperaba que el Pacto

⁷⁶ Presidencia de la República. Iniciativa para la Paz. Bogotá, Septiembre 1 de 1988, Pág.10

Político, convertido en plataforma del M-19, les permitiera iniciar sus acciones en la legalidad.

A estas alturas del proceso la dejación de las armas, la desmovilización y la reincorporación a la vida civil y democrática del M-19, queda sujeta a la aprobación de la reforma constitucional que cursa en el Congreso.

El 30 de noviembre en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes un grupo de representantes presentó una proposición aditiva al referéndum, mediante la cual se incluía la no extradición de colombianos ni la de delincuentes político - sociales.⁷⁸ El Gobierno Nacional reaccionó oponiéndose a esta proposición. Sin embargo, la plenaria de la Cámara de Representantes lo aprobó el 4 de diciembre, con lo cual el proyecto de Acto Legislativo debería volver al Senado. Este a su vez, niega la adición aprobada por la Cámara y, en consecuencia, debería regresar de nuevo a la Cámara. El 13 de diciembre, en comunicación a las presidencias del Senado y de la Comisión Primera, el presidente Barco solicita sea archivado el proyecto, medida que es tomada el día 15 de diciembre⁷⁹.

Al caerse el Acto Legislativo No.1 de 1989 y a pesar que el presidente había sancionado la Ley 77 del 22 de diciembre, mediante la cual se concedía el indulto⁸⁰, y habida cuenta que la desmovilización y dejación de armas estaba prevista para el 19 de diciembre, el Gobierno Nacional y el M-19 se reúnen en Santo Domingo el 23 de ese mes 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

⁷⁷ . Sexta Declaración Conjunta, 26 de septiembre de 1989.

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

⁷⁹ En dicha comunicación, el presidente Barco manifestaba la inconveniencia de incluir el tema de la extradición en el referéndum 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, Págs. 159- 162.

⁸⁰ 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.”

partícipe de una política de paz que, se pretendía como política de Estado, se alejó de los lineamientos de esta desconociendo al gobierno de partido, - razón por la cual su director nacional, Julio César Turbay, anuncia su retiro del cargo -, a los compromisarios del Pacto Político y a las diferentes instancias de la sociedad que habían participado en la construcción de las propuestas, a través de las Mesas de Análisis y Concertación.

La Séptima Declaración Conjunta da cuenta de la gravedad de la situación en que habían quedado gobierno y M-19.⁸¹ A pesar que estaba previsto el acto de dejación de armas para el 19 de diciembre, solo hasta el 23 se “informa” de su aplazamiento. Además del punto anterior, se informa a la opinión pública la convocatoria a una reunión extraordinaria a los compromisarios del Pacto Político, a los partidos políticos con representación en el Congreso y a 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.”⁸²

El 22 de enero se expide el Decreto 206 mediante el cual se reglamenta la ley de indulto. Días después, en carta dirigida al ministro de gobierno, Carlos Pizarro y Antonio Navarro se acogen a la ley 77 para dar inicio a las conversaciones con la dirigencia social y política del país. Su desplazamiento desde Santo Domingo, Cauca, tiene 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 den 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 próximas elecciones; explicar ante la opinión pública el ideario del

⁸¹ “ Al no ser posible el Referéndum, el proceso de paz carece de instrumentos necesarios para su culminación, ya que este 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.

partido político que se crearía y, concretar la dejación de armas y culminar el proceso de paz. Al mismo tiempo 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 acuerda 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”⁸³.

Es decir, que frente a la situación creada, la salida que se encontró fue que cada cual se dedicara a adelantar las acciones políticas que los marcos institucionales le permitían, en ese momento. El Gobierno Nacional se dedicó a profundizar en el plan de reincorporación a la vida civil, así como a buscar 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 y acuerdos con la dirigencia de los partidos políticos y el gobierno contribuyó a facilitar esta labor: “ el ministro Lemos pidió públicamente a los partidos otorgar a las reuniones contenido y compromisos.”⁸⁴ Finalmente, los precandidatos del partido Liberal expresaron su compromiso con el proceso a través de una declaración en la cual manifestaban, entre otras cosas, “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 de la sociedad civil.”⁸⁵ Para cerrar esta fase el Gobierno Nacional creó el Consejo

⁸² Séptima Declaración Conjunta. Santo Domingo, Cauca. Diciembre 23 de 1989.

⁸³ Octava Declaración Conjunta, 25 de enero de 1990.

⁸⁴ Pardo, Rafael. Op. Cit., Pág. 165.

⁸⁵ Declaración de los precandidatos Liberales a la Presidencia de la República. Bogotá, febrero 12 de 1990.

Nacional de Normalización, tal como se había acordado en la Octava Declaración Conjunta⁸⁶.

Agotado el proceso descrito anteriormente, la dejación de armas se produce entre los días 8 y 9 de marzo en los municipios de 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 Internacional Socialista, en la vereda Santo Domingo, el 9 de marzo. Ese mismo día, en la Casa de Nariño, se firma 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 y Desarme Con El M-19.

El Plan de desmovilización y desarme conformaba el segundo eje de trabajo en el proceso de negociación entre el Gobierno Nacional y el M-19, enmarcado por la Iniciativa para la Paz. Para el efecto, se constituyó una comisión bilateral encargada de su diseño y elaboración. Como producto de este trabajo, en el Acta de la comisión quedaron establecidos los siguientes puntos, como itinerario del proceso hacia la reincorporación: I. Definiciones generales: Actividades acordadas: a) Dejación de armas; b) fase reincorporación a la vida civil; carácter colectivo de la desmovilización. II Consejo Nacional de Normalización: Composición, funciones y duración. III Programas: a) Inserción productiva; Protección y seguridad; IV: Actividades previas a la dejación de armas. V. Dejación de armas. VI Reincorporación a la vida civil. VII Actividad pública⁸⁷.

El mecanismo para la regulación del proceso de reinserción a la vida civil de los excombatientes del M-19, fue Consejo Nacional de Normalización, constituido mediante el Decreto 314 del 1 de febrero de 1990, “como organismo asesor y

⁸⁶ . Decreto 314 del 1 de febrero de 1990

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 en armas”⁸⁸.

La primera prueba para el M-19 se produjo dos días después de suscrito el Acuerdo Político al presentarse como opción electoral para corporaciones nacionales, departamentales y municipales; momento en el cual ha debido operar la Circunscripción Nacional Especial de Paz. En esta jornada electoral fue presentada, 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.

El Movimiento de la Séptima Papeleta se comenzó a gestar a partir del asesinato de Luis Carlos Galán, como una opción reformista diferente a las intentadas por el gobierno del presidente Barco en dos ocasiones a través de la vía del Congreso. Sin embargo, el Gobierno Nacional seguía insistiendo en la búsqueda de salidas en este sentido, al igual que las organizaciones guerrilleras con las cuales se mantenían diálogos.

A través de Manuel José Cepeda, asesor del presidente Barco, se estableció un “puente” con el Movimiento de la Séptima Papeleta, desde el cual se estableció una relación, - que dada la respuesta a la iniciativa del 11 de marzo -, llevó al Gobierno Nacional a considerar las posibilidades jurídicas de este hecho político. De manera excepcional, la academia se constituyó en un actor de primera línea del proceso político colombiano, en ese momento.

A pesar de que la Iniciativa para la Paz se podía considerar “agotada”, en tanto esta preveía que su desarrollo “deberá completarse ineludiblemente antes de que

⁸⁷ . Acta de la Comisión de Desmovilización, 26 de septiembre de 1989.

se inicie el próximo proceso electoral”⁸⁹ (marzo 11 de 1990), el Gobierno Nacional continuaba los diálogos con el EPL, el PRT y Quintín Lame. Los resultados alcanzados hasta ese entonces con el EPL, se convirtieron en un argumento más para que el Gobierno Nacional tomara la determinación de expedir, bajo el Estado de Sitio, un decreto que ordenaba a la Registraduría Nacional del Estado Civil para 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 Nacional, 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.

La votación del 27 de mayo a favor del referéndum alcanzó los 5.236.863 por el SI y tan solo 230.080 por el NO, con lo cual se daría paso a la convocatoria de la Asamblea y a la continuación del proceso de diálogo y negociación, bajo el marco establecido en la Iniciativa para la Paz. Una Iniciativa diseñada para ser aplicada por una vez, se repetiría de nuevo, para dar paso a la participación delegados del Ejército Popular de Liberación, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Movimiento Armado Quintín Lame, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

⁸⁸ Decreto 314 de febrero 1 de 1990, “Por el cual se crea el Consejo Nacional de Normalización.”

⁸⁹ Iniciativa para la Paz. Op. Cit., Pág. 25.

LA REINSERCIÓN A LA VIDA CIVIL.

PRESENTACION.

El diseño del proceso de reinsertión a la vida civil está, 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.

Los Acuerdos de Paz, - producto del reconocimiento de la posibilidad del cambio político, la ampliación del ejercicio democrático y la tramitación de los conflictos dentro del orden institucional -, se alcanzaron dentro de una concepción orientada, a su vez, por la recuperación y el fortalecimiento del orden civil, la necesidad de la reconciliación entre el Estado y la sociedad y la integración de zonas y poblaciones excluidas y afectadas por la debilidad institucional.

El producto más importante de este proceso político fue la búsqueda de un gran acuerdo nacional que convocara a las organizaciones guerrilleras, en particular y, a la sociedad en general, para superar el estado de violencia, a través de la reconstrucción de la institucionalidad del país.

El punto en común en ese momento, giraría en torno al derecho de la sociedad civil de dar a conocer y tramitar sus diferencias – entre sí, con el gobierno y con el Estado -, 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, por otra parte, 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 gran importancia que tuvo el proceso de negociación entre el Gobierno Nacional 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 que otras organizaciones guerrilleras - EPL, PRT, MAQL, CER, CRS, MPM, MMM, FFG, MIR-COAR⁹⁰ -, adelantaran procesos por la misma vía.

Paralelamente, al inicio del proceso de reinserción del M-19, se adelantaban los procesos de negociación con el EPL, PRT y MAQL, los cuales culminaron en 1991. Posteriormente, se producirán los Acuerdos con los CER (1992); con la CRS (1994); con las MPM y MMM (1994); con el FFG (1994) y con el MIR-COAR (1998).

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, que vendrá a contener los aspectos concernientes a las garantías y favorabilidad política para las organizaciones desmovilizadas; b). La rehabilitación, que incluyó todos aquellos aspectos orientados hacia las poblaciones y zonas afectadas por el conflicto armado y; c). La reconciliación, que daba cuenta de los aspectos de la reincorporación y reinserción de los excombatientes a la vida social y económica.

A su vez, esta estructura interna de los Acuerdos definió los ámbitos de competencia y responsabilidad de cada uno de los actores que quedaron

⁹⁰ CER: Comandos Ernesto Rojas; CRS, Corriente de Renovación Socialista; MPM, Milicias Populares de Medellín.

involucrados en el proceso: el Estado, las organizaciones desmovilizadas y las organizaciones sociales y económicas. Finalmente, y además de las relaciones definidas entre los actores involucrados en el proceso, la estructura de los Acuerdos Políticos establecía mediaciones recíprocas, determinantes para el cumplimiento y la consolidación de los Acuerdos de Paz. (Ver gráfico No.1.).

Si bien en cada uno de los Acuerdos Políticos, se expresa una estructura como la ya mencionada, -es decir, el deber ser contenido en los postulados de la Iniciativa para la Paz-; en sus contenidos finales, se encuentran los compromisos particulares a que llegó el gobierno nacional con cada una de las organizaciones desmovilizadas, en función de la materialización de los presupuestos políticos de cada negociación. (Ver Tabla No.1.).

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 de reinserción: 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 el 25 de 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.”⁹¹ Para tal efecto, el gobierno nacional dictó el Decreto 314 del 1 de febrero de 1990, el cual recoge los lineamientos presentados por la Comisión Bilateral para la Desmovilización.⁹²

No obstante que el Consejo es creado a través de una medida gubernamental, su estructura será bilateral – gobierno y organizaciones desmovilizadas -, con la

⁹¹ Octava Declaración Conjunta. Punto quinto.

⁹² Ver Acta de la Comisión de Desmovilización. Septiembre 26 de 1989. El Avance hacia la Reconciliación. Op. Cit., Págs. 235-246. En su artículo No.1. del decreto 314, se definió al CNN como “órgano asesor y coordinador del Gobierno Nacional en acciones de orden económico y social que se adelanten para la desmovilización y reincorporación a la vida civil de los grupos alzados en armas.”

posibilidad de concurrencia de diferentes sectores de la sociedad. Este estaba adscrito, a su vez, al Departamento Administrativo de la Presidencia y coordinado por la Consejería para la Normalización, Rehabilitación y Reconciliación con el apoyo técnico y administrativo de la Secretaría de Integración Popular.

El CNN estaría integrado por el jefe del DAPRE o su delegado (un funcionario de la Consejería de Normalización, Rehabilitación y Reconciliación), quien lo presidía; un delegado por cada uno de los ministerios de gobierno y defensa; un delegado del DAS; un delegado del DNP; un delegado de Instrucción Criminal y; dos delegados de cada uno de los grupos desmovilizados. Y en su calidad de invitados permanentes, un delegado de los partidos con representación en el Congreso y un delegado designado por la Iglesia Católica.

El Consejo Nacional de Normalización se instaló el 3 de mayo de 1990, siendo una de sus primeras tareas elaborar y aprobar su reglamento interno de funcionamiento, de donde se desprendía que las decisiones del CNN serían tomadas por consenso; se crea una Secretaría Ejecutiva plural; se definen las políticas para la formación de los Consejos Regionales de Normalización⁹³; se crean tres comisiones de trabajo: Fondo para la Paz, Reinserción Económica y Seguimiento a la aplicación de la ley 77 y un Comité de Seguridad.

A través de esta estructura institucional, en la cual quedaron definidos los alcances y responsabilidades de sus participantes, se deberían regular los procesos mediante los cuales se diera cabal cumplimiento a la ejecución de los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz, así como velar por la orientación del proceso. El CNN se convertirá en el escenario para la controversia, la tramitación de las

⁹³Escenarios 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 estos. A su vez, los voceros de las organizaciones que han manifestado su compromiso de desmovilizarse también tendrían cabida en estos escenarios. *Iniciativa para la Paz*, Op. Cit., Págs. 60-63.

diferencias y la construcción de consensos en torno a la viabilización y ejecución de los Acuerdos.

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 Democracia⁹⁴.

Fondo Nacional para la Paz.

Este Fondo tenía por objeto adelantar los programas y las acciones en las regiones en donde los grupos insurgentes tuvieron presencia e influencia dentro de la población, previa a su reincorporación a la vida civil. Se estableció que, 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.

Para su funcionamiento, el Gobierno Nacional crearía una comisión - conformada entre otras, por la SIP, el DNP y Ministerio de Hacienda -, encargada de elaborar una propuesta sobre el contenido, alcances y esquema institucional del Fondo. Por último, desde el punto de vista institucional, la operación del Fondo se realizaría a través de la metodología diseñada por el PNR para la ejecución de los Proyectos Especiales.

En síntesis, el reconocimiento de los signatarios de los Acuerdos de Paz sobre la necesidad de adelantar programas de rehabilitación en las zonas afectadas por el conflicto armado, será la razón de ser de la existencia de este Fondo, regulado por

el CNN. El Fondo, vendría a jugar un papel frente al ejercicio y la acción política legal de las organizaciones desmovilizadas en las regiones de influencia de estas. Por otro lado, las acciones del Fondo vendrían a significar un proceso de legitimación e institucionalización del Estado en aquellas zonas afectadas por la violencia. Y por último, la existencia del Fondo vendría a materializar la voluntad de reconciliación entre los actores del proceso.

Sin embargo, 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 estaba centrada 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 que se deberían adelantar. En uno y otro caso, las propuestas de los programas y proyectos deberían ser sometidas al escrutinio de las comunidades afectadas por el conflicto.

Instituciones para la Reinserción.

Como se había afirmado anteriormente, el proceso de negociación destruye las estructuras internas de las organizaciones guerrilleras, así que dentro de los contenidos de los Acuerdos de Paz se prevé facilitar la reorganización de estas en función de los fines civiles y políticos.

Para tal efecto, por parte de las organizaciones desmovilizadas se requiere la construcción de estructuras políticas, económicas, sociales y culturales. En particular, los Acuerdos de Paz establecen apoyos por parte del Estado para su legalización y puesta en marcha.

⁹⁴ Artículo 3 del Decreto 314 de 1990.

En desarrollo de estos compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz aparecerán en el escenario político y electoral nuevas expresiones provenientes de las organizaciones desmovilizadas y ONG, cuyo propósito y función, fue facilitar y acompañar 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.

Por su parte, el Gobierno Nacional a partir de la Comisión de Reinserción establecida por el CNN, le fue dando forma a una estructura con mayor capacidad operativa, descentralizada y, hasta cierto punto, con mayor autonomía. Entre 1991 y 1993 el CNN le da paso a la creación de una Oficina para la Reinserción que, en cumplimiento de los contenidos del Acuerdo de Paz con el EPL debería abrir siete (7) oficinas regionales para la atención a los desmovilizados. Una vez desaparecido el CNN, el Programa Presidencia para la Reinserción vendría a recoger sus funciones y continuar con las responsabilidades de la ejecución del proceso.

Lógicas y Fases del Proceso: 1990 – 1998.

Durante el período comprendido en el presente estudio, el proceso de reinserción a la vida civil ha pasado por diferentes momentos. En cada uno de estos momentos se puede determinar una lógica interna específica. Estas lógicas permiten que se pueda establecer, a su vez, una periodización para su análisis y comprensión. Siguiendo esta ruta para la documentación del proceso de reinserción, se pueden entonces identificar cuatro (4) períodos diferentes.

El primer período, 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 período va desde la suscripción del Pacto por la Consolidación hasta la reestructuración del Programa Presidencial para la Reinserción, pasando por los resultados de la

campana electoral de 1994. El tercer período, esta comprendido desde el año de 1995 hasta el inicio del gobierno de Andrés Pastrana en 1998. Y el último período se cierra con las reformas propuestas por el actual gobierno de Álvaro Uribe.

Antes de dar inicio a la documentación de cada uno de estos períodos, se pueden trazar algunos rasgos que fueron característicos en los procesos de reinserción de las diferentes organizaciones. De estas características se pueden mencionar las siguientes:

1. La reinserción en medio de la negociación:

A pesar de la necesidad de darle a la reincorporación a la vida civil un tratamiento de alto gobierno, esta 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 de estos procesos. 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 esta se derivaron, hasta el año de 1994. Esto implicó un esfuerzo central 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 excombatientes:

El indulto, los beneficios socio-económicos, la seguridad y la documentación, entre otros, deben ser tramitados directamente por cada uno de los beneficiarios de los Acuerdos de Paz. De hecho, se puede afirmar que la reinserción 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 organizaciones 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 reinserción, tendrán como consecuencia que los excombatientes se reorganicen en torno a nuevos “proveedores”: por una parte, a las nuevas organizaciones políticas y no gubernamentales de los desmovilizados y, por otra parte, 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, es 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 que hubo claridad en el proceso de desmovilización y desarme, no hubo la misma para diseñar y estructurar el proceso de reincorporación a la vida civil de los excombatientes. Por otra parte, y a pesar que tanto el CNN como los mismos Acuerdos de Paz estipulaban unos plazos relativamente cortos para su funcionamiento y ejecución - tres años para el caso del CNN y dos años para la ejecución de los Acuerdos -, fue necesario ir ampliándolos 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 a prorrogar el proceso por tres años más; c). Los procesos de negociación 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). Aunque no se ha mencionado aún, los procesos de negociación con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar y, posteriormente, con el ELN han incidido sobre el proceso de reinserción, 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 la terminación de la confrontación y darle paso a la reconciliación y la concordia entre los colombianos. En la estructura y contenidos de los Acuerdos la sociedad estaba llamada a jugar un importante papel, en tanto la reincorporación a la vida civil de los excombatientes 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 si es posible sentar las bases para una cultura de paz.

Igualmente, mientras que el proceso de negociación requirió de una fuerte centralización, el de reinserción debería haber requerido de un importante proceso de descentralización, el cual implicara desde el inicio del mismo a las autoridades territoriales. Por otra parte, se puede afirmar que el proceso de negociación requiere de confidencialidad y discreción, mientras que una vez suscritos los Acuerdos de Paz, la reinserción no fue noticia para los medios de comunicación. Finalmente, mientras las dinámicas políticas se centran en procesos como el constituyente o la negociación con la CGSB, el proceso de reinserción deja de tener la importancia que el alto gobierno buscó imprimirle 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.

En esta primera fase 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 Congresito. Y por otra parte, a la crisis institucional del proceso de reinserción socioeconómica de los desmovilizados bajo la conducción del gobierno; crisis que llevó a considerar la ampliación de los plazos contenidos en los Acuerdos de Paz por vía de la legislación transitoria emanada de la ANC, y de la aparición del Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz, suscrito entre el gobierno Gaviria y los voceros de las organizaciones desmovilizadas en mayo de 1993.

3.1.1. Hacia el Ejercicio de la Democracia Plena.

Tal como se había acordado en la Octava Declaración Conjunta suscrita entre el Gobierno Nacional y el M-19 durante el proceso de negociación 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, este 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.

Para tal efecto, se requería poner en práctica: a). Los beneficios del indulto a través de la ley 77 de 1989, 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. Estos fueron: d). La desconcentración del CNN, por vía de la conformación de las Comisiones de Normalización a nivel regional y; e). La puesta en funcionamiento del Fondo Nacional para la Paz.

La ley 77 contemplaba tres situaciones jurídicas a las cuales podían acogerse los desmovilizados: el indulto, la cesación de procedimiento y el auto inhibitorio. En cada caso, el beneficio debería ser solicitado por el interesado mediante oficio dirigido al Ministerio de Justicia. Para tal efecto, la ley estipuló un plazo de seis (6) meses a partir de la fecha de su promulgación; es decir, que este proceso debería quedar surtido antes del 22 de junio de 1990. El Ministerio de Justicia tenía, a su vez, dos meses para pronunciarse sobre las solicitudes radicadas antes de la fecha estipulada por la ley. Las solicitudes elevadas con posterioridad a dicha fecha deberían surtir el trámite regular establecido en el Código Penal.

Como producto de esta actividad adelantada a través del CNN se encontró que 324 miembros tenían procesos que requerían del amparo de la ley de indulto. De estos, 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. Adicionalmente, se encontraron

202 reos ausentes, de los cuales 128 habían solicitado algún beneficio. Fueron negadas 7 solicitudes de indulto y 8 de cesación de procedimiento⁹⁵.

De hecho, los resultados no se consideraron nada satisfactorios para los integrantes del CNN, en particular para los voceros del M-19. Habría que anotar que estos 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 conexidades 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 dar una respuesta satisfactoria, el problema seguiría siendo recurrente a lo largo de los años. Menos traumáticos, pero igualmente lentos e ineficientes, fueron los procedimientos para la expedición de cédulas de ciudadanía, libretas militares y certificados de pasado judicial.

Se sumaría al tema anterior la situación de seguridad, particularmente para aquellos miembros del M-19 que se encontraban en campaña política. A raíz del asesinato de Carlos Pizarro Leongómez⁹⁶, el CNN adelanta con relación al tema acciones encaminadas a reforzar el esquema de seguridad a dirigentes, candidatos y sedes políticas⁹⁷.

Como candidato a la alcaldía de Bogotá, Carlos Pizarro alcanzó 70.901 votos (7.8%), el 11 de marzo de 1990, tan solo dos días después de la firma del Acuerdo y la desmovilización, a través del movimiento “Acción Nacionalista por la Paz”⁹⁸

⁹⁵ Consejo Nacional de Normalización. Acta No.5., de junio 20 de 1990. Informe presentado por Dra. Diana Fajardo, delegada del Ministerio de Gobierno.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ El movimiento Acción Nacionalista por la Paz lo conformaban el M-19, El Frente Democrático, La Democracia Cristiana, Colombia Unida y demócratas independientes.

Igualmente, tuvieron representación en la Cámara de Representantes (2), en las alcaldías (2), y en los Concejos Municipales (5)⁹⁹. Por último, durante esta campaña apoyaron la propuesta del Movimiento por la Séptima Papeleta y Todavía Podemos Salvar a Colombia, quienes invitaron a los electores a participar en la convocatoria de la ANC.

Como ya se mencionó, las elecciones presidenciales del 27 de mayo tendrían varios significados para la recientemente creada Alianza Democrática, 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 Democracia¹⁰⁰ y, por otra parte, 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 que sobre este particular emitiera la Corte Suprema de Justicia. En representación de la AD M-19, la candidatura de Antonio Navarro alcanzó la tercera votación con un total de 754.740 (12.7%), mientras que por el SI, la consulta sobre la ANC alcanzó 5.236.863 (86.6%) y por el NO votaron 230.080 colombianos de un total 6.047.576 votos¹⁰¹.

Posesionado César Gaviria Trujillo como presidente para el período 1990 –1994, se convoca para el 9 de diciembre la elección de delegatarios para la conformación de la ANC¹⁰², previo los acuerdos políticos suscritos el 2 y el 23 de agosto de ese año. Para esta ocasión la dirección de la AD M-19 se decidió por la conformación de una

⁹⁹ Dirección General para la Reinserción. Huellas de Paz. Los Desmovilizados y su Participación en los Escenarios de Elección Popular. Balance 1990-2000. Bogotá. Ministerio del Interior, 2000, Págs. 15-21.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ Huellas de Paz. Op. Cit., Pág. 27.

¹⁰² Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990. La Corte Suprema de Justicia avaló la convocatoria en Sentencia del 9 de octubre de 1990.

lista única que denominaron la Lista Nacional de la AD M-19, con la cual obtuvieron 19 escaños de los 70 posibles¹⁰³.

De los 19 delegatarios de la Lista Nacional elegidos, seis eran excombatientes del M-19; tres liberales; tres conservadores; un anapista; uno de la UP; un estudiante; un sociólogo; tres dirigentes sindicales. A estos 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.

La Corte Suprema de Justicia consideró 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”¹⁰⁴. Dicho concepto facilitó los procesos que culminaron en la suscripción de Acuerdos durante el primer semestre de 1991.

La Asamblea Nacional Constituyente estableció un mecanismo de transición legislativa conocido como el “Congresito”, antes de producirse la elección y posesión del nuevo Congreso de la República. Esta instancia fue conformada por 36 comisionados elegidos de acuerdo al cociente electoral de la votación para la ANC y sesionó entre el 14 de julio y el 1 de diciembre. Por parte de la AD M-19 fueron elegidos 9 comisionados, dentro de los cuales dos provenían de las organizaciones desmovilizadas.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Corte Constitucional. Sentencia No.59 de 1990.

A partir de este momento, la AD M-19 como organización político electoral comenzará un proceso de decrecimiento de 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 ADM-19 para Presidencia y Congreso

	1990			1991			1994		
	Tot. Vot	% Part	No. Cur	Tot. Vot	% Part	No. Cur	Tot. Vot	% 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.

3.1.2. La Crisis de la Reinserción Socioeconómica.

Los contenidos de los Acuerdos para adelantar el proceso de reinserción socioeconómica, al igual que el indulto, establecía que dichos 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 Gobierno Nacional establece un programa de capacitación y asistencia técnica como prerrequisitos para acceder a los beneficios económicos.

Igualmente, los Acuerdos establecían una fase de transición económica consistente en un subsidio de vida para cada desmovilizado, hasta tanto los proyectos productivos no entraran en funcionamiento. Para tal efecto, se estableció un

período de seis meses dentro del cual se debería surtir el proceso económico mencionado.

El CNN, a través de la Comisión de Reinserción, debería Instrumentalizar el proceso. Para el caso del M-19 se acudió a la legislación del Fondo Ley 35 creado durante la amnistía del período Betancur¹⁰⁵, 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 Pedagógica¹⁰⁶ y la aplicación del Acuerdo 051 del Incora para la dotación de tierras¹⁰⁷.

El mayor obstáculo que debió enfrentar el CNN y, en particular, 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 logró encontrar una propuesta que permitiera el manejo de los recursos de crédito. Sin embargo, solo será hasta el mes de diciembre, - vencido el plazo para el subsidio de vida con los desmovilizados del M-19 -, se autoriza el contrato de encargo fiduciario y la aprobación del reglamento de crédito¹⁰⁸. A partir de ese momento, se dará inicio a la aprobación de los primeros proyectos económicos de los desmovilizados del M-19.

El reglamento de crédito establecía un monto de crédito de \$ 1.500.000 pesos para cada uno de los 800 desmovilizados del M-19, los cuales estuvieron disponibles en Financiacoop a partir de febrero de 1991. Igualmente, el reglamento de crédito

¹⁰⁵ Consejo Nacional de Normalización. Acta No.8. Agosto 22 de 1990.

¹⁰⁶ Consejo Nacional de Normalización. Acta No.10. Octubre 17 de 1990.

¹⁰⁷ Presidencia de la República. Consejo Nacional de Normalización. Informe Anual. 1990 – 1991. Mimeo, Págs. 24 – 26.

¹⁰⁸ 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.

establecía un procedimiento gradual para la elaboración y aprobación de los proyectos con la asesoría de diferentes entidades en las regiones¹⁰⁹.

Paralelo al proceso de reinserción con el M-19 vienen corriendo los procesos de negociación con el PRT, EPL y MAQL, los cuales culminan con la firma de Acuerdos en el primer semestre de 1991; lo cual vendría a imprimirle una mayor complejidad al esquema de reinserción, en momentos en que se inicia, también, el proceso de negociación con las FARC en Cravo Norte¹¹⁰.

Finalizando el año de 1991 el número de desmovilizados llegaba a las 3.287 personas. A estas alturas del proceso de reinserción, 1.462 habían tramitado sus 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. En el anexo No. XX se presenta el balance del proceso, incluyendo los componentes de asistencia técnica, educación y salud.

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 reinserción socioeconómica en esta fase, a pesar de las estadísticas oficiales del gobierno, está determinada por varios factores relativos tanto al diseño institucional del proceso, como a los retos que el haber dado este paso le significaron a las cabezas visibles de las organizaciones desmovilizadas, representadas en el CNN.

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ 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.

El diseño institucional para adelantar el proceso encontró en la centralización del mismo y en el fraccionamiento de las responsabilidades al interior de las entidades asignadas para tal efecto, una primera gran debilidad.

El problema más preocupante se evidenció en la ausencia de una política de Estado que le diera respuesta integral al proceso y definiera los ámbitos de competencia y responsabilidades de las instituciones involucradas. Este vacío se expresó en dos hechos protuberantes: una reinscripción al debe 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 reinscripción económica de los desmovilizados ocasionó un desfase frente a lo acordado. Peor aún, no permitió coherencia del proceso, en tanto el gobierno debió entrar en un proceso de “negociación” con las entidades estatales mismas, a pesar de las sendas Directivas Presidenciales. Las entidades nacionales de gobierno guardaron, en muchos casos, una prudente 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 en específico. En este orden de ideas, el gobierno central no se encargó previamente de adelantar un proceso de instrumentalización, que les permitiera a gobernadores y alcaldes, dar respuesta al conjunto de demandas de los procesos regionales, a partir de la definición de una participación claramente establecida.

En resumen, si bien el gobierno nacional, en cabeza del Presidente de la República, es el facultado para adelantar las negociaciones y firmar los acuerdos, el proceso posterior de reinserción involucra al conjunto del Estado y sus instituciones.

En el caso específico de esta primera fase del proceso, la situación se vendría a reflejar 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. Su recorrido entre 1990 y 1992 es el siguiente: el Decreto 314 de 1990 le asigna a la SIP la colaboración técnica y administrativa y a la Consejería de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación la coordinación del CNN, dentro del cual actúa la Comisión de Reinserción. Posteriormente, la Directiva Presidencial No.30 del 29 de marzo del mismo año, crea la Comisión para la coordinación y seguimiento de los compromisos de los Acuerdos. La Directiva No.01 de 1991 del 29 de abril, crea la Unidad Coordinadora del Proceso de Reinserción, adscrita al PNR. En diciembre de ese año mediante Decreto 2884, se crea la Dirección del Programa Presidencial para la Reinserción en el DAPRE, la cual, en enero de 1992 pasa a la Consejería de Política Social de la Presidencia. En octubre de 1992, es reintegrada al PNR.

A la incertidumbre institucional se sumó la incoherencia del proceso económico. Se habría de sumar también los malestares de los desmovilizados en las regiones y de los delegados de las organizaciones en el CNN¹¹¹. Todo lo cual culminó con el

¹¹¹ 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.

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.

3.2. 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 encontraron conveniente, y en el cual se conjugaban: los artículos 12, 13 y 30 transitorios de la nueva Constitución Política del 91; 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 justicia¹¹² y; 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 vendría recoger de manera explícita 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 conducción y administración del proceso y la superación del criterio de cumplimiento formal de los compromisos¹¹³. El péndulo se movería hacia el polo opuesto. Se pasaría de una

¹¹² Ley 07 del 3 de julio de 1992.

¹¹³ “La reinserción como cualquier otro proceso político debe ser necesariamente de doble vía; en ambas direcciones y con una gran dosis de tolerancia y respeto de todas las partes; se trata de un aprendizaje conjunto mucho más difícil que hacer la guerra y mucho más lento que liquidar mediante las armas a los que no acepten las decisiones tomadas, pero el único posible en esta encrucijada de la vida nacional. Por ello es necesario hacer más públicos y participativos, tanto los procesos de paz como los de reinserción; involucrar

aproximación asistencialista por parte del Estado y sus funcionarios, - bajo la cual los desmovilizados eran vistos como objetos de un programa -, a una nueva visión, bajo la cual los resultados fueran apuntando a la construcción de procesos de concordia, reconciliación y reencuentro en una cultura de convivencia.

Dentro de los propósitos del nuevo Acuerdo se reconocía, como ya se mencionó, la necesidad de superar las dificultades por las que atravesaba el proceso, cambiando no solo los mecanismos de administración del mismo, sino su visión y alcances. Se llamaba a superar la visión asistencialista de la reinserción individual, para pasar a una visión de una sociedad actuante en función de consolidar la paz firmada; a la del ejercicio de nuevos valores para la construcción de una cultura para la paz y; al reconocimiento de los desmovilizados con cogestores de este proceso.

En primer lugar, el Pacto reconocía la necesidad de ampliar los períodos para la ejecución de los Acuerdo de Paz y sus compromisos. Se ampliarían 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 amnistía¹¹⁴. Con lo anterior, el Gobierno Nacional estaba reconociendo el fracaso del esquema asistencial, centrado en el criterio de cumplimiento de compromisos impuesto por los funcionario que hacían parte de la oficina de reinserción. A pesar de que tal y como se muestra en datos oficiales, para enero del año 1992 se habían aprobado créditos por valor de 3.000 millones, tan solo se habían desembolsado 1.492,5 millones. Adicionalmente, se había cumplido con el compromiso de contratar asistencia técnica por la suma de 200 millones. Sin embargo, el Pacto en mención acuerda refinanciar el proceso en un monto de 1.500

en forma cada vez más orgánica e integral a los colectivos sociales, (...) en lo que tiene que ver con el diseño y la puesta en práctica de las iniciativas de convivencia ciudadana; es decir abrir caminos de doble vía para lograr un verdadero orden consensualmente aceptado”. Fundación Progresar. Los caminos entre la guerra y la paz. Volumen I, La reinserción. Bogotá, Fondo Editorial para la paz, agosto de 1993. Pág. 37.

¹¹⁴ Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz. 1993, Artículo 1.

millones para dotación de tierras, para proyectos productivos en 1.000 millones y para capacitación y asistencia técnica en 400 millones de pesos.

Con esta determinación, quedan definitivamente atrás los esquemas e instrumentos heredados del Fondo Ley 35 de 1982, algunos de los cuales fueron readaptados al proceso iniciado en 1990. En consecuencia con lo acordado en el Pacto y a fin de superar estos obstáculos el Gobierno Nacional dicta, - 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 reinserción¹¹⁵. Igualmente, el Gobierno Nacional proyectó nuevos recursos para atender los compromisos del Pacto y superar la reinserción al debe.

En segundo lugar, se conviene en promover y realizar actividades dirigidas a desarrollar conciencia ciudadana hacia la convivencia, divulgar los desarrollos constitucionales de 1991, con énfasis en el respeto a los derechos humanos y la construcción de una cultura de la tolerancia. Con este fin se destinan \$1.000 millones de pesos y, a su vez, PNR desarrollaría proyectos en el mismo sentido por valor de \$300 millones. En particular, 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 acuerda impulsar el desarrollo económico de las zonas afectadas por el conflicto, mediante la realización de obras de infraestructura social realizadas de manera conjunta con las comunidades, para lo cual se destinan, a través del PNR, \$4.300 millones de pesos. Igualmente, para efectos de

¹¹⁵ Decreto 1315 del 8 de julio de 1993 por el cual se autorizó el manejo fiduciario de los recursos de reinserción. A su vez, por Decreto 1727 del 1 de septiembre de 1993, se permitió la exención de aranceles aduaneros para la importación de vehículos de transporte público.

la ejecución de estos recursos el mecanismo utilizado anteriormente por el CNN fue replanteado, 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.

Con el ánimo de superar las dificultades de carácter político y administrativo, se conviene en asignar la responsabilidad de la coordinación y ejecución de los acuerdos consignados en el Pacto al PNR, con la asesoría de un Comité de Consulta y Concertación¹¹⁶, conformado por los representantes de los desmovilizados y el Gobierno Nacional.

Este nuevo esquema, con un Comité asesor de carácter bilateral y que como tal excluye otros actores, permitirá darle un viraje a la concepción de la reinserción, puesto que insistirá en dos aspectos fundamentales: por un lado, en el futuro de los propios reinsertados y sus familias y, por otro, en la profundización del proceso de reconciliación y reencuentro con las comunidades de origen, en el marco de la premisa de que los acuerdos, en sí mismos, no son la paz, son solo su comienzo¹¹⁷. Que la paz habrá de pasar por la recomposición del tejido social, allí donde fue alterado por el conflicto. Es decir, que será desde lo local y regional que habrá que partir en el proceso de reconciliación. Los acuerdos han sido, en principio, entre el Gobierno Nacional y la insurgencia, ahora se trata de hacerlos con las propias comunidades¹¹⁸.

¹¹⁶ Institucionalizado mediante Decreto 2707 de 1993.

¹¹⁷ "... 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 compromisos 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, London, 2001, p.196. Citado por Fernando Cepeda. *Haciendo Paz. Reflexiones y Perspectivas del Proceso de Paz en Colombia*. FIP, Bogotá, 2001, p.31.

¹¹⁸ 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 excombatientes 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.

A partir de este giro en la visión que se irá a consolidar 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 no se asumirán ya a partir del programa para la reinserción, como expresión institucional de los compromisos y Consensos del CNN, sino en función de la búsqueda de resultados que incluyan a la sociedad en su conjunto, como el agente legitimador de lo suscrito previamente entre el Estado y las organizaciones desmovilizadas. El proceso no se desarrollará ya simplemente en el marco de los Acuerdos, sino en el de los contenidos constitucionales, particularmente, a partir de aquellos en torno a la búsqueda y consolidación de la paz nacional, la participación ciudadana y los derechos humanos.

Esta determinación, a su vez, habría de incidir de manera definitiva en la conducción y administración del Programa para la Reinserción. En adelante el PNR por intermedio del director del Programa Presidencial para la Reinserción adelantaría la coordinación interinstitucional, sería el encargado 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.

En primer lugar, 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 tales como la refinanciación de los proyectos económicos, 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. Mientras que la dirección del Programa Presidencial para la Reinserción se encargaría en adelante de la coordinación interinstitucional en temas tales como los jurídicos, la seguridad a dirigentes y el fortalecimiento institucional del proceso. Este nuevo escenario tendería a articularse en el marco de las políticas sociales y de paz del gobierno como una propia cualificación del proceso y desarrollo de los Acuerdos.

En segundo lugar, y como producto de la necesidad de buscar estrategias de inclusión institucional en las regiones, el Programa Presidencial para la Reinserción a través del PNR, inició un proceso de instrumentalización de los Acuerdos e iniciativas de reconciliación, apoyado en las gobernaciones departamentales.

De hecho, a nivel regional ya existían las oficinas del PPR, sin embargo actuaban como agencias satélites de la oficina nacional sin mayores relaciones orgánicas en las mismas regiones. 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 departamentales¹¹⁹. En la mayoría de los casos, estas oficinas fueron dirigidas por profesionales con algunas capacidades para relacionarse con los desmovilizados, y apoyados por ONGS contratadas por la oficina nacional para adelantar el diseño y aprobación de los proyectos económicos. La función primordial de estos directores fue el trámite de quejas y reclamos ante la oficina nacional, ante los obstáculos e inconvenientes que se les presentaban a las instituciones regionales, desconocedoras de los compromisos de los Acuerdos.

Solo 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, tanto los individuales como aquellos tendientes a la rehabilitación y reconciliación regional, permitieron crear un marco político y operativo para incidir sobre las administraciones territoriales.

Este procedimiento se instrumentalizó con la iniciativa del PPR de promover la constitución de los Fondos de Reinserción y Paz de los departamentos, el cual permitiría que se creara un Plan Departamental de Reinserción basado en los programas e iniciativas propias del PPR, así como aquellas provenientes de los Planes de Desarrollo de cada Gobernación. Los Fondos serían institucionalizados por ley territorial, es decir; deberían estar sustentados en Ordenanzas y Acuerdos que le diera soporte y continuidad a los procesos regionales, así como alcanzar la representatividad institucional requerida para hacerlos sustentables.

A su vez, se produjo una apertura en doble vía. Por una parte, las administraciones tuvieron un marco de política, unos instrumentos y unos recursos para intervenir en el desarrollo de los procesos regionales. De otra parte, los desmovilizados y sus organizaciones ampliarían su espectro de relaciones, definido hasta el momento como una relación unidireccional con la dirección del PPR. Se crearía así el Comité Departamental de Reinserción, presidido por el Gobernador del Departamento, varios de sus secretarios de despacho, las instituciones nacionales, la fuerza

¹¹⁹ Bajo Ordenanzas Departamentales, las Gobernaciones se comprometieron a apoyar en aspectos puntuales a los desmovilizados.

pública, representantes del sector privado, ONG y un delegado por cada una de las organizaciones desmovilizadas con presencia territorial.

En tercer lugar, esta nueva 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 igualmente de una reestructuración de las oficinas del PPR.

Sus directores en un número significativo provendrán de las mismas organizaciones y estarían tutelados por un Comité Regional del Programa, compuesto por representantes de las organizaciones desmovilizadas. En adelante, la función central de estas oficinas sería no solo desarrollar los programas y la atención a los desmovilizados, sino velar por el diseño y gestión del Plan Departamental de Reinserción, el cual superaba estrictamente lo contenido en los propios Acuerdos. Igualmente, los equipos regionales fueron reforzados bajo un criterio programático. Con anterioridad, los funcionarios del PPR provenientes de las organizaciones desmovilizadas solo atendían a los miembros de sus organizaciones, situación que varió con la puesta en marcha de esta nueva reestructuración.

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. Si bien los Acuerdos mantienen su vigencia en tanto que, por una parte, es necesario solucionar los problemas que se venían presentando en función de la reinserción individual y, por otra parte, en razón a que les permite a las vocerías nacionales de las organizaciones intervenir de manera más directa en sus desarrollos; el proceso de reinserción se fortalece y amplía como

consecuencia de la inclusión de preceptos y contenidos de la Constitución Política del 91.

2. Bajo esta misma lógica, fue posible superar en gran medida el concepto de cumplimiento y pasar al de los resultados que va arrojando el proceso. A su vez, se desplaza el centro de gravedad sobre la importancia del Programa de Reinserción al de la importancia del Proceso de Reinserción. De hecho, una lección que aparece de primera mano es que el diseño de los Acuerdos puede tener “errores” y, en ese sentido, es necesario encontrar criterios de flexibilidad que no afecten la finalidad del proceso.
3. Avanzar en la concepción sobre el papel de los voceros y sus organizaciones en el diseño y gestión del proceso de reinserción permitió superar, igualmente, el criterio estatista del asistencialismo individualista. De hecho, esta fase caracterizará su papel en torno a la resolución de la reinserción individual y la proyección regional del proceso.
4. El cambio más importante desde el punto de vista de la intervención estratégica del PPR se centró en el fortalecimiento regional del proceso. 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 a adelantar, 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.
5. 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.

6. A su vez, el nuevo arreglo institucional del proceso va a permitir la recomposición de los escenarios organizativos de los desmovilizados. En particular, aquellos en los cuales estos participan como gestores de procesos sociales y políticos en torno a la paz y la reconciliación, más allá de las dinámicas y las tendencias electorales vividas previamente.
7. 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.

Uno de los resultados más importantes de esta fase, caracterizada por el sentido y la lógica economicista del proceso, es el reconocimiento e impulso a los programas de vivienda, en tanto se convirtieron en ejes articuladores de los proyectos de vida de los desmovilizados y sus familias. Si bien la refinanciación de los proyectos productivos constituyó un segundo aire frente a la crisis de los créditos iniciales, esta permitió consolidar el arraigo de la gente, en tanto se acompañó de los programas de vivienda y las inversiones del Fondo para la Paz en apoyo de esta iniciativa.

El CNN a mediados de 1992 autorizó que quienes tuvieran resuelta su situación económica podrían utilizar su crédito para la compra de vivienda. Posteriormente, por iniciativa del PRT se utilizaron recursos del Fondo Nacional para la Paz para iniciar un proyecto de vivienda de interés social en el municipio del Carmen de Bolívar. Siguiendo este camino, comenzaron a aparecer nuevas iniciativas lideradas por desmovilizados de varias organizaciones. En 1993 el PPR organiza, a su vez, un seminario para evaluar conjuntamente con las entidades nacionales encargadas del tema estas iniciativas representadas en su momento por 36 proyectos. Producto de este evento se creará el Plan Nacional de Asistencia Técnica a Programas de Vivienda y la correspondiente Unidad Técnica dentro del PPR, la

cual iniciará su trabajo con 21 asociaciones. Paralelamente, para comienzos de 1994 se tiene ya, una legislación de carácter excepcional para la adjudicación de subsidios de vivienda, aplicable a aquellos programas en que participen desmovilizados¹²⁰. Es necesario observar que ninguno de los 86 programas que se adelantaron hasta mediados del año 98 se encuentra un solo programa exclusivamente de desmovilizados. De las 23.698 familias beneficiadas con los programas de vivienda de interés social promovidos en el marco de la ejecución de los Acuerdos de Paz en 21 departamentos del país, 1.321 familias correspondían a desmovilizados de las diferentes organizaciones¹²¹

Esta fase culmina con la suscripción de tres nuevos Acuerdos de Paz, en 1994, que habrán de reforzar la tendencia que tomaría el proceso de reinserción a partir de la firma del Pacto: 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.

1.3. Tercera Fase: La Socialización de los Acuerdos de Paz.

El Programa para la Reinserción se fue constituyendo en un Proyecto de **Educación para la Paz y la Democracia**, con tres objetivos específicos: 1) la consolidación de los Acuerdos de Paz firmados por el Gobierno Nacional con organizaciones guerrilleras, 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 una manera de atender, para algunas poblaciones, la deuda social acumulada entre una situación de pobreza y el impacto del conflicto y 3) la implantación de una pedagogía para la convivencia pacífica, la concertación y la concordia entre los colombianos.

¹²⁰ Ministerio de Desarrollo Económico. Decreto No. 521 de 1994.

Con esta perspectiva el Programa elaboró propuestas para la formación y desarrollo de las personas y comunidades, para que adquirieran la capacidad de autogestionar sus proyectos políticos, económicos y sociales. Estas propuestas parten de una ética basada en la **autonomía** y **responsabilidad** personal y comunitaria, que contribuya 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.

En lo estratégico 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. De esta forma, a partir de enero de 1995, toda la operación del programa partió de 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 la implantación del Proyecto.

En tanto los problemas de la reinserción socioeconómica se fue solventando, los proyectos de vida de los desmovilizados se fueron orientando hacia un escenario que se podría denominar de cultura de paz y reconciliación. En este sentido, las iniciativas regionales, producto de las dinámicas de sus correspondientes procesos, fueron moldeando 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. Al igual que buscando una mejor articulación con instituciones y entidades del orden regional.

¹²¹ Programa Presidencial para la Reinserción. Informe de Empalme. 1998.

La lógica que subyace durante este período es la de intentar la recuperación del sentido político de los Acuerdos de Paz, sentido que se vio afectado por el énfasis inicial en la reinserción individual dado por el gobierno, así como por el electoral entre 1990 y 1994, dado por las organizaciones desmovilizadas.

Esta lógica del proceso llevó al PPR y a los voceros de las organizaciones desmovilizadas a profundizar los procesos de regionalización e integrar otra serie de acciones que permitieran el ejercicio de una política más amplia de reconciliación. Dentro de estas acciones se ha mencionado ya la de la articulación institucional. El PPR buscaría definir un nuevo portafolio tendiente a incluir líneas programáticas en torno a las diferentes propuestas de gobierno que tuvieran que ver con el proceso de paz, así como en función a las propuestas de desarrollo.

Igualmente, se incorporó al marco de políticas del PPR una línea de trabajo tendiente a la búsqueda del apoyo y acompañamiento internacional del proceso. Se buscó establecer acciones tendientes a la búsqueda de la cooperación de agencias multilaterales, al igual que una respuesta desde la cooperación horizontal.

Por último, el PPR redefiniría su portafolio de oferta a partir de las iniciativas regionales en función del marco de política mencionado, focalizando territorialmente sus acciones y valiéndose de sus programas regulares.

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 alcanzara los niveles de confianza, cooperación y articulación para un nuevo reencuentro y reconciliación.

De hecho, el PPR no pudo responder a la demanda que este proceso desencadenó a nivel territorial. Para las administraciones departamentales y municipales el acceso

subsidiado a programas de educación y vivienda fue una oferta importante dentro del desarrollo de sus gestiones, al igual que acceder a recursos por la vía de la constitución de los Fondos 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 ver beneficiados con los programas de capacitación y asistencia técnica. Finalmente, para los desmovilizados, quienes abanderando estos procesos, lograron construir la legitimidad del proceso y recuperar, en muchos casos, el sentido político de los Acuerdos de Paz. Los resultados de este período se presentan anexos al presente capítulo.

Para finalizar, es importante observar que en la mayoría de los casos el PPR sirvió para subsidiar el proceso, en tanto que la conformación, maduración y resultados de las organizaciones políticas de los desmovilizados y sus resultados electorales, no respondían con la misma eficacia. Como excepciones a la anterior afirmación, vale destacar los procesos adelantados en Urabá, Cauca y Nariño. En el capítulo siguiente se presenta el mapeo del proceso y de sus resultados.

Los programas de vivienda y educación se convirtieron en un instrumento de aglutinamiento de las comunidades en torno a la finalidad de los colombianos respecto a la paz; los Fondos de Reinserción y Paz se ampliaron a las administraciones municipales, mecanismo a través del cual accedieron a recursos que por otra vía no les habrían de favorecer su gestión y; finalmente, la organización de iniciativas de paz como la Consulta Popular de Aguachica o el Mandato Ciudadano por la Paz, pusieron el proceso en el escenario nacional de paz, al cual habría de converger un conjunto significativo de fuerzas política y sociales de la Nación.

CONCLUSIONES.

Con el reconocimiento político de la guerrilla, entre otros componentes de la política de paz del gobierno de Belisario Betancur, se rompió la concepción y la forma de abordar el conflicto armado con la insurgencia; lo que ha permitido, hasta el presente, la búsqueda de soluciones negociadas y la construcción de acuerdos para el posconflicto y la paz, más allá del problema jurídico de las amnistías y los indultos de los conflictos pasados.

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 de la paz en Colombia.

Durante el gobierno de Belisario Betancur se inició un período de posconflicto a partir del Acuerdo de La Uribe, una de cuyas expresiones fue la formación de la Unión Patriótica, como uno de los instrumentos que habría de conllevar a la disolución de las FARC. Sin embargo, este acuerdo al no ser acogido y menos entendido como un compromiso de paz del país, no tendría viabilidad y menos sostenibilidad en una sociedad que no tolera expresiones políticas disidentes.

La búsqueda de un camino más certero hacia una fase de posconflicto requirió por parte del gobierno, además, identificar mecanismos para el cese de hostilidades, la disolución de la guerrilla y 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 da la espalda a la guerra luego del episodio del Palacio de Justicia.

El avance en el proceso de negociación se centra en haberlo 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 y se adelantaron los primeros pasos en la negociación con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar.

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.

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.

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.

Las respuestas institucionales para adelantar la reinserción fueron precarias. Este no fue un proceso planeado que permitiera una eficiente coordinación de las entidades estatales comprometidas. La ausencia de una política de Estado 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. Igualmente, 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.

BIBLIOGRAFÍA

1. Afanador Ulloa, Miguel Ángel. *Amnistías e Indultos: La Historia Reciente. 1948-1992*. Bogotá. ESAP, 1993.
2. 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,
3. Barco Vargas, Virgilio. *Informe al Congreso*, 16 de diciembre de 1988.
4. Bouzas, Amparo. *Memorias del Proceso de Paz. 1982-1986*. Bogotá. Presidencia de la República. 1986
5. Castro, Jaime. *Proceso a la violencia y proceso de paz. Memoria ministerial*, Bogotá, 1986.
6. Cepeda Ulloa, Fernando, Editor. *Haciendo Paz. Reflexiones y Perspectivas de Proceso de Paz en Colombia*. Bogotá, 2001.
7. Consejo Nacional de Normalización. *Actas 1 a 30*.
8. Fundación Progresar. *Los caminos entre la guerra y la paz. Volumen I, La reinserción*. Bogotá, Fondo Editorial para la paz, 1993.
9. *Jurisprudencia y Doctrina*, Revista mensual Legis, Tomo XIX, No. 228, diciembre de 1990.
10. Landazábal Reyes, Fernando. *El Equilibrio del Poder*. Bogotá, Plaza & Janes, 1993.
11. 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.
12. Presidencia de la República. *Acuerdos de Paz suscritos entre la Comisión de Paz y grupos alzados en armas, durante el gobierno del Presidente Belisario Betancur*.
13. Presidencia de la República. Departamento nacional de Planeación, Ministerio de Gobierno. *Plan Nacional de Rehabilitación. Plan Social para la Paz*, 1985.
14. Presidencia de la República. *Plan Nacional de rehabilitación: Historia Oficial, 1982-1994*.
15. Presidencia de la República. *El Proceso de Paz en Colombia.1982-1994*. Tomo I. Bogotá, 1998,

16. Presidencia de la República. *Historia de un proceso I: Hacia una Nueva Colombia. La Política de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación*. Bogotá. 1989.
17. Presidencia de la República, *Historia de un proceso II: El Camino de la Paz*. Bogotá, 1989.
18. Presidencia de la República. *Historia de un proceso III, El Avance hacia la Reconciliación*, Bogotá, 1990.
19. Presidencia de la República. *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.
20. Presidencia de la República.. Plan Nacional de Rehabilitación. *Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz*. Bogotá, mayo de 1993.
21. Presidencia de la República. Plan Nacional de Rehabilitación, *Memorias 1982-1994*. Bogotá, 1994.
22. Presidencia de la República. Plan Nacional de Rehabilitación. *El Programa de Reinserción en Colombia: 1990-1994. Balance de un Proceso*. Bogotá, 1994.
23. Presidencia de la República. Plan Nacional de Rehabilitación. *Normas Jurídicas. 1991-1994*. Bogotá. 1994.
24. Presidencia de la República. Programa Presidencial para la Reinserción. *Balance General. Costos del Proceso de Paz. 1982-1998*. Bogotá. 1998.
25. Presidencia de la República. Programa para la Reinserción. *Acuerdos de Paz*. Bogotá, 1995.
26. Ramírez, Socorro, ET. Al. *Actores en Conflicto. El Proceso de Paz durante el Gobierno de Belisario Betancur 1982-1986*. Bogotá, Siglo XXI – CINEP, 1988.
27. Rettberg, Angelica (Coord.). Libros de CAMBIO. *Preparar el Futuro: Conflicto y Post-Conflicto en Colombia*. Bogotá. 2003.
28. Pardo, Rafael. *De Primera Mano. Colombia 1986- 1994: Entre Conflictos y Esperanzas*. Bogotá. Editorial Norma. 1996.
29. Villamizar, Darío. *Un Adiós a la Guerra. Memoria Histórica de los Procesos de Paz en Colombia*. Bogotá, Planeta, 1997.