



Mesa V

Desmovilización, desarme y reinserción:
pasado, presente y futuro



Tommy Strömberg

Subdirector del Departamento de las Américas. Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia

Introducción

- El compromiso sueco con la búsqueda de paz en Colombia.
- El papel de la UE en Colombia
- Desmovilización actual y el Marco Jurídico
- El rol de OEA/MAPP
- Apoyo Sueco al proceso de paz

Compromiso Sueco con Colombia

- La situación en Colombia es grave con altos niveles de violencia, secuestros y una crisis humanitaria.
- Al mismo tiempo se han registrado avances como disminución de violencia y criminalidad. Un factor importante ha sido la desmovilización de combatientes ilegales.
- El compromiso sueco con la búsqueda de paz en Colombia es fuerte. Una solución pacífica y negociada es el único camino para resolver el conflicto armado.
- Nosotros estamos preparados a prestar apoyo sueco -tanto político como financiero- a un proceso de paz sostenible en Colombia.
- Suecia sigue apoyando y, si las condiciones permiten, aumentaremos nuestra cooperación con el Gobierno y la sociedad colombiana en su búsqueda de un futuro mejor.

Estrategia de cooperación

- La estrategia sueca de cooperación con Colombia, igual que la de la UE, toma su punto de partida desde un análisis de posibles fases de un proceso de paz.
- En una primera fase, continuación del conflicto armado, el apoyo sueco está orientado hacia la creación de espacios e interés por un diálogo, así como apoyo a desplazados internos y la protección de los Derechos Humanos.
- En una segunda fase, iniciación de negociaciones, Suecia podría jugar un papel como facilitador / mediador, apoyar la verificación y aportar expertos en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
- En una tercera fase, acuerdos de paz firmados e implementados, Suecia puede apoyar un proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegro así como iniciativas para la reconciliación.

La UE

- El apoyo Sueco está conforme con la política común de la UE como está articulada en las Conclusiones del Consejo del 13/12-04.
- La UE apoya el Gobierno colombiano en su búsqueda de una solución negociada al conflicto.

1. Apoyo general a un proceso de paz basado en la negociación (situación actual)

2. Apoyo formal de la UE al proceso o a los procesos de negociación. Por ejemplo, presencia en la mesa de negociaciones. Condición: Marco Jurídico adecuado y cese de hostilidades del o de los grupos armados involucrados.

3. Apoyo financiero a un proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegro. Condición "Hoja de Ruta" para un proceso DD&R fijando indicadores, itinerario Y que las partes cesen las actividades ilegales relacionadas con la droga.

- En la situación actual la UE puede apoyar iniciativas que conducen hacia un avance del proceso. Es decir, no es una actitud pasiva "en espera". El apoyo a la OEA es un ejemplo con ese fin, avalado tanto por la UE como por otros países.

Desmovilización actual y el Marco Jurídico

- La desmovilización actual de paramilitares carece de un proceso claro y un marco legal adecuado.

- Hay incertidumbre sobre lo que va a pasar con los desmovilizados que todavía se encuentran en zonas de concentración.

- Suecia reclama un marco Jurídico adecuado, que complementaria al ya existente, para lograr una desmovilización ordenada, sostenible y que conduciría hacia una reconciliación nacional.

- Ahora es importante que el Gobierno y el Congreso de Colombia hagan todo lo posible para la puesta en vigencia de un marco jurídico con la mayor brevedad posible.

OEA

- El apoyo sueco a la Misión de la OEA sigue siendo un aporte para verificar el proceso de desmovilización.

- Suecia fue el primer país de Europa en brindar apoyo financiero a la misión de OEA.

- Sin embargo hay que destacar que la misión de OEA goza de un apoyo político amplio contando los miembros de OEA, incluyendo a los Estados Unidos, la UE e, importante a destacar, la sociedad civil.

- Lamentamos que no cuente con un apoyo financiero así de amplio para poder cumplir con su misión importante y compleja.

Apoyo Sueco al proceso de paz

- La política sueca hacia Colombia está basada en la idea de que la paz es posible solamente a través de la negociación.

- Tanto Suecia como la UE tienen una estrategia de cooperación que busca apoyar iniciativas positivas para la paz en la medida posible en cada fase del proceso de paz.

- Me gustaría que ya hubiese un marco legal adecuado, acuerdos de paz con todos los grupos ilegales y buenas perspectivas de una paz sostenible, pero mientras no sea así debemos actuar dentro de los límites posibles.

- Por último, Suecia apoya una multitud de iniciativas en Colombia con el fin de lograr una paz sostenible. Cuando la situación lo permita aumentaremos nuestra cooperación con el Gobierno y la sociedad colombiana en su búsqueda de un futuro mejor.

Suecia puede apoyar un proceso de desarme y desmovilización



Álvaro Villarraga

Miembro del Consejo Nacional de Paz y Presidente de la Fundación Cultura Democrática

Procesos de paz, desarme y reinserción en Colombia

La violencia, la guerra y la paz en Colombia

En Colombia han sido características históricas que la política se haga con frecuencia a partir de la guerra, que el ejercicio del poder recurra al empleo arbitrario de la fuerza y que la oposición en alto grado haya sido oposición armada. Pueden encontrarse formas de reproducción de la violencia, social y política, de manera que en ciertos aspectos la violencia presente se nutre de violencias pasadas¹. Sin embargo, no es un continuo y contrasta con dinámicas más amplias de convivencia y desarrollo social, en medio de intensos y diversos conflictos que bullen en nuestra sociedad.

Nuestra historia cuenta entonces con una tradición de enfrentamientos armados y de violencia política, pero también registra numerosas experiencias de negociaciones, pactos de paz, armisticios, amnistías, indultos y acuerdos humanitarios. El historiador Gonzalo Sánchez, a propósito de los episodios de desarme y reinserción de ex combatientes, explica que en el siglo XIX, tras las guerras civiles, los ejércitos derrotados se disolvían y debido a la limitación del Estado para castigarlos, sus integrantes eran en parte incorporados a las fuerzas militares vencedoras pero a la mayoría se les concedía la amnistía².

Por consiguiente, hemos experimentado diversas formas de resolución política y de aplicación de recursos del derecho en los conflictos armados. Pero, por una serie de circunstancias, asistimos también a más de cinco décadas de permanente conflicto armado interno, de forma que aunque éste se originó en la violencia propiciada por gobiernos autoritarios y la sistemática exclusión social y política, en la actualidad el

espacio de la guerra se agota y se hace cada vez más marginal. Esta situación obedece a que somos ahora un país altamente urbanizado, con nuevas dinámicas sociales y políticas distintas, y con esfuerzos crecientes desde distintos ámbitos para recuperar la paz, especialmente a partir de la Constitución Política de 1991.

Este cambio institucional, conseguido a partir de una Asamblea Nacional Constituyente que fue resultado de un importante consenso nacional y de la suscripción de pactos de paz con parte significativa de la insurgencia³, obtuvo alcances limitados. No se consiguió la inclusión de todos los actores del conflicto⁴ y en los años recientes no se consolidó el proceso democrático, sino que resultó interferido por las nefastas consecuencias sociales del neoliberalismo, la ausencia de un clima de reales garantías políticas y la reactivación del conflicto armado en nuevas circunstancias.

1. González, Fernán, Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez, **Violencia Política en Colombia, de la nación fragmentada a la construcción del Estado**, Cinep, Bogotá, 2003.

2. Sánchez, Gonzalo, **Guerras, Memoria e Historia**, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, Bogotá, D.C., 2003.

3. En 1990 firmó la paz el M19 con el Gobierno de Virgilio Barco; en 1991 el EPL, el PRT y el MAQL con el Gobierno de Cesar Gaviria, y en 1994, con este mismo mandatario, un sector del ELN denominado CRS así como, luego, otros grupos de milicias y de frentes guerrilleros que se sumaron a los consensos de estos acuerdos de paz.

4. No participaron en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 las FARC y el ELN puesto que mantuvieron una estrategia de guerra contra el Estado, a pesar de esta importante reforma. Este hecho se acentuó a partir de la ofensiva militar desatada por el mismo Gobierno de Cesar Gaviria, quien pretendió inútilmente la derrota militar de éstas guerrillas, luego del fracaso de las conversaciones de paz en Caracas, Venezuela, en 1991 y en Tlaxcala, México, en 1992.

Por tanto, la aludida complejidad del conflicto armado colombiano actual reside en factores como los siguientes:

El Estado no consigue consolidar su presencia territorial, ni el monopolio de las armas, ni la recuperación de la justicia, ni actúa con suficiente legitimidad. En medio de la impunidad, proliferó el paramilitarismo, con apoyo o permisividad oficial. Generalmente asociado, de manera estructural, al narcotráfico y a otras formas de economía legal e ilegal, en alianza con sectores terratenientes, ganaderos y de poderes locales y de políticos tradicionales, lo cual ha ocasionado una actuación genocida contra la población. Las guerrillas que mantienen el alzamiento perdieron, de manera notoria, los espacios de legitimidad y apoyo social. Hoy actúan con alto grado de arbitrariedad contra la población y, en el caso de las FARC, se asocian también al negocio del narcotráfico. Estados Unidos interviene directamente a través de asesores militares y de la financiación del Plan Colombia y del Plan Patriota, de manera que lo que inicialmente fue presentado como apoyo a la lucha contra las drogas derivó en abierta injerencia política y militar.

En este difícil panorama, los intentos por obtener la solución negociada del conflicto, luego de la presión social de los años 90 y de un creciente apoyo internacional, sufrieron un serio revés tras el fracaso del proceso de paz adelantado por el Gobierno de Andrés Pastrana⁵ y el surgimiento del actual Gobierno de Álvaro Uribe. Este mandatario pretende resolver el conflicto mediante la derrota militar de las guerrillas, la desmovilización de los paramilitares bajo presupuestos de impunidad, el debilitamiento de mecanismos constitucionales de protección de derechos fundamentales para acentuar los mecanismos de represión, y la reducción de la política de paz a las exigencias de cese al fuego unilateral, desmovilización y acogimiento a la reinserción sobre la base del indulto, sin considerar acuerdos de paz que traten agendas con temas sustanciales.

No obstante, las fuerzas gubernamentales, luego de tres años, no consiguen infringir derrotas estratégicas o de real significación a la insurgencia. Entretanto, distintos sectores de opinión, interna e internacional, incluyendo a las Naciones Unidas y los organismos intergubernamentales de derechos humanos, demandan de nuevo la solución política negociada, el acogimiento de los principios de verdad, justicia y reparación de las víctimas como requisitos para la aplicación de beneficios penales e indultos a favor de los actores armados, en el contexto de los acuerdos que se implementen para su desmovilización, así como la reinserción y el acogimiento de las recomendaciones entregadas por tales organismos para la solución de la grave crisis humanitaria presentada.

Bajo tales circunstancias, nos referiremos a las distintas experiencias de desarme e inserción social, en el tránsito que sufrimos entre la guerra y la paz, a partir, principalmente, de la realización de varios procesos de paz con la insurgencia, pero también de las distintas expresiones, individuales y colectivas, de deserción o de desmovilización militar unilateral o concertada con el Estado, por parte de sectores de las guerrillas y de los paramilitares.

Primera experiencia: la desmovilización guerrillera de 1953

El 9 de abril de 1948 se reconoce como la fecha que marcó el origen de la violencia política y del conflicto armado que trascurre hasta la actualidad. Tras el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, carismático líder popular del liberalismo, que había realizado una masiva marcha del silencio en Bogotá para reclamar la paz en respuesta a los ataques contra la población liberal, se produjo un desorganizado levantamiento popular en esta ciudad así como toma del poder local en Barrancabermeja y otras poblaciones, por insurrectos que operaron a través de Juntas de Gobierno Revolucionarias.

Se inició entonces una época conocida como La Violencia, una guerra no declarada, propiciada desde el gobierno conservador con participación de la Policía y de grupos de civiles contra el campesinado liberal, que fue organizando en respuesta una resistencia armada. Fueron asaltadas poblaciones y zonas rurales para matar a los que se suponían del bando contrario. Se causaron ultrajes indignos, torturas, asesinatos colectivos, despojos y desplazamientos forzados. También hubo importantes hechos bélicos; sobre todo, las guerrillas de la resistencia se hicieron fuertes en los Llanos Orientales y en otras regiones⁶. Hubo equilibrio de fuerzas, pues además el Ejército en buen grado prefería ser neutral y el levantamiento consolidó expresiones de poder regional.

5. Entre 1999 y 2002 este gobierno sostuvo conversaciones en una amplia zona desmilitarizada con las FARC y de manera más eventual con el ELN en el exterior, producto de lo cual se produjeron especialmente con las FARC varios acuerdos parciales, pero la negociación no avanzó en los temas decisivos. Entre tanto se acentuaron las hostilidades militares y las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario con compromiso de las partes, de forma que se rompieron formalmente los diálogos sin conseguir ningún acuerdo definitivo.

6. Al punto que en 1953 tenían 15.000 combatientes cuando el Ejército tenía 20.000 efectivos y la policía 25.000. BLAIR T., Elsa, **Las Fuerzas Armadas: una mirada civil**, Santafé de Bogotá, D.C., Cinep, 1993.



En estas condiciones, las guerrillas le expresaron al presidente Urdaneta su disposición para una negociación; pidieron amnistía, libertad incondicional para los presos de la guerrilla o de personas que asociaban a su actividad, resolución de la situación jurídica de los miembros de la Fuerza Pública que se había sumado al alzamiento, cese de la represión, indemnización a la población afectada y expedición de salvoconductos para porte de armas de defensa personal. No hubo aceptación del Gobierno, pero dada la posibilidad del triunfo rebelde, las Fuerzas Armadas se tomaron el poder y designaron como presidente al general Gustavo Rojas Pinilla quien proclamó la paz y decretó amnistías tanto para los alzados como para la Fuerza Pública, en relación con las tropelías cometidas. Las guerrillas del llano, comandadas por Guadalupe Salcedo, así como la mayoría de las guerrillas liberales, procedieron a la desmovilización y al desarme.

"Unos 3.540 guerrilleros de los llanos se entregan entre agosto y septiembre de 1953. En el país el total sube a 6.500. Es decir, tres meses después del golpe militar de Rojas Pinilla, en tan corto tiempo, se consiguió lo que no había sido posible con la confrontación militar"⁷.

Sin mediar una negociación ni un pacto de paz con los alzados sino presiones militares y políticas, se consiguió la entrega de las guerrillas del Llano⁸, que desfilaron ante el general Alfredo Duarte Blum en el Llano, tras las promesas de respetar la amnistía y rehabilitar la región. De igual manera en el Tolima, Cundinamarca, el eje cafetero, el Magdalena Medio, Santander y Antioquia se presentaron eventos de desmovilización y desarme de la mayoría de las guerrillas liberales, aunque en este último departamento el llamado Capitán Franco logró acordar la disolución de las fuerzas bajo su mando pero sin entregar las armas. Por su parte, las guerrillas de influencia comunista se replegaron en autodefensas campesinas y varios núcleos de guerrilleros liberales, desconfiados de la respuesta oficial, se replegaron sin aceptar la amnistía. Así se mantuvo latente la presencia guerrillera en varias zonas, principalmente donde se ubicaron colonizaciones emprendidas por campesinos desplazados por la misma violencia. El instructivo que recibió la tropa oficial fue el siguiente:

"Todos los individuos que en una u otra forma se hayan comprometido en hechos subversivos contra el orden público y que se presenten voluntariamente ante las autoridades haciendo entrega de sus armas, los dejen en completa libertad, les protejan la vida, les ayuden a reiniciar sus actividades de trabajo"⁹.

En el contexto del conflicto armado irregular que nos

afecta, esta fue la primera experiencia de desmovilización, desarme y inserción a la vida civil, hecho importante que desactivó en lo fundamental el conflicto armado, pero que a la vez resultó de carácter parcial, dado el repliegue defensivo de las guerrillas no amnistiadas.

"La entrega de la guerrilla liberal durante el gobierno militar del general Gustavo Rojas Pinilla fue el primer intento de atención a tropas en el marco de la desmovilización y inserción. El general Rojas dictó el decreto 1823 de 1953 mediante el cual amnistiaba a quienes se habían levantado contra las instituciones y cometido excesos en este acto. Para la ejecución del decreto y los acuerdos de esta experiencia, el Gobierno nacional organizó la Oficina de Rehabilitación y Socorro"¹⁰.

Los resultados fueron exiguos, la restitución de tierras fue bastante limitada y en buen grado acreditadas a los militares, así como notoria la carencia de programas en beneficio de los desmovilizados. Guadalupe Salcedo respetó el compromiso adoptado, pero fue en vano. En 1957 resultó asesinado en una calle de Bogotá, en un operativo policial. No fue un caso aislado. Otros líderes y ex combatientes fueron muertos, o sufrieron atentados, o se vieron obligados a refugiarse en sitios lejanos. La persecución se prolongó durante largos años, al punto de que Dumar Aljure fue muerto en un operativo militar en 1968.

Segunda experiencia: amnistía y inserción para las guerrillas en 1958

Ante los excesos del gobierno militar, los dirigentes de los partidos liberal y conservador, Alberto Lleras y Laureano Gómez, suscribieron los Pactos de Benidorm y de Sitges, en España, en los que sentaron las bases

7. ALAPE, Arturo, **La Paz, la Violencia, testigos de excepción**, Editorial Planeta, Tercera Edición, Bogotá, D.C., 1993, Pág. 131.

8. Principal bastión de la resistencia donde se hablaba de la revolución y se habían expedido por los alzados dos Leyes del Llano, tendientes a organizar el gobierno territorial del nuevo poder. Se puede consultar en: Guzmán, Germán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña, **La violencia en Colombia, estudio de un proceso social**, Ediciones Tercer Mundo, segunda edición, Bogotá, D.C. 1962.

9. Instructivo a la tropa, documento del Ejército Nacional, Arturo Alape, Op. Cit., Pág.131.

10. Vargas, Alejo y Rocio Rubio, **Desmovilización y Inserción, en Conflicto y Seguridad Democrática en Colombia, temas críticos y propuestas**, Fescol - Fundación Social, Fondo Editorial Cerec, Bogotá, D.C., 2004, Pág. 190.

del acuerdo político que llevó al régimen bipartidista del Frente Nacional. Fue el fundamento de un pacto de paz que implicó el derrocamiento de la dictadura y la designación de una Junta Militar provisional entre 1957 y 1958, la cual dejó de atacar a las guerrillas¹¹ y configuró, de hecho, un periodo de tregua.

Buscando superar la violencia, el presidente Alberto Lleras recurrió a pequeños acuerdos pactados con grupos armados en las regiones. Aplicó la amnistía para los guerrilleros¹² y la represión para los bandoleros, pero ante las presiones conservadoras restó esfuerzos al Plan de Rehabilitación del cual se ocupaba directamente parte del gabinete y prefirió el tratamiento represivo. Monseñor Germán Guzmán Campo y su asistente, el padre Camilo Torres Restrepo, estuvieron cerca del proceso de búsqueda de entendimiento, solución negociada y compromiso estatal con la recuperación del campesinado afectado¹³.

La progresiva desmovilización de las guerrillas durante los años 50 produjo una ola de bandolerismo al final de esa década y durante los primeros años 60, la cual ocasionó de nuevo graves ataques contra la población campesina. Ha trascendido la interpretación simple de ser un hecho patológico, subproducto de la violencia anterior, pero se oculta el hecho de que los mismos causantes de la agresión y el despojo contra el campesinado durante la llamada violencia, instrumentaron luego la mayoría del bandolerismo para beneficiarse con la reconfiguración de los poderes regionales y para atacar a las guerrillas y las autodefensas no amnistiadas, a la vez que algunos núcleos bandoleros se ligaron a estos grupos¹⁴.

La persecución contra el bandolerismo provocó evidentes excesos. No importaba mucho la posibilidad de capturar y sancionar. Predominaron los operativos emprendidos como verdaderas cacerías a muerte. Los sitios de reclusión presentaban condiciones extremas y los cadáveres se exhibían públicamente a manera de escarmiento, lo que originaba sentimientos de revancha¹⁵.

El Frente Nacional, a pesar del profundo impacto de la violencia y la grave tragedia humanitaria desatada, pretendió imponer una "terapia del olvido histórico", sin reconocimiento ni referencia a los hechos sucedidos ni a los responsables. Se buscó una reconciliación sin tratar la problemática ni sus consecuencias y se impuso un perdón no sólo sobre la base de la impunidad total sino de la recuperación política y el reconocimiento social a los mismos causantes e inspiradores de la tragedia acaecida. "Lo cierto es que, casi de manera ofensiva, entre quienes van a ser ungidos como

héroes de la reconciliación y la terminación de la violencia, figuraran prominentemente los responsables de la catástrofe (los líderes bipartidistas, incluido el propio Laureano Gómez). En el marco del unanimismo del naciente Frente Nacional no hubo fuerza de oposición política capaz de profundizar el contenido de la amnistía o de ejercer la presión necesaria para que Colombia hubiera asumido, en esa oportunidad única, su pasado y su historia. Se prefirió, como en tantas otras ocasiones, el olvido a la confrontación de las causas sociales del conflicto y las razones de su memoria perturbada. La amnistía era aquí, más un instrumento de legitimación de las élites que de satisfacción a las víctimas. Las urgencias del presente pesaban más que las necesidades del pasado¹⁶.

Otros sectores tenían convicciones distintas. En el Congreso y otros círculos, se originó una polémica, principalmente a raíz de la publicación del Informe sobre "La Violencia en Colombia"¹⁷ realizado por Monseñor Germán Guzmán, el sociólogo Orlando Fals Borda y el jurista Eduardo Umaña Luna, equivalente a lo que en la actualidad podemos considerar el informe de una comisión de la verdad.

El reinicio de la guerra de guerrillas en los años 60

En los años 60 comenzó una nueva etapa del conflicto

11. A partir de la llamada Guerra de Villarrica, Tolima, el gobierno militar de Rojas Pinilla desató en 1955 operativos contra las guerrillas replegadas, lo cual ocasionó su reactivación en varias regiones. APRILE - GNISET, Jacques, La Crónica de Villarrica, ILSA, Revista Opción, 1991.

12. El presidente liberal Alberto Lleras expidió el Decreto 2582 de 1958 que concedió amnistía e indultos a los guerrilleros, como medida unilateral para propiciar su entrega, y desarrolló un Programa de Rehabilitación que promovió en su época acciones oficiales propias de la inserción de ex combatientes.

13. Fue el motivo por el cual el padre Camilo Torres Restrepo se ocupó del tema agrario en la naciente Facultad de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, en Bogotá, a inicios de los años 60.

14. Al respecto, Sánchez G., Gonzalo y Donny Meteers, **Bandoleros, Gamonales y Campesinos, el caso de la Violencia en Colombia**, Ancora Editores, Bogotá, 1983.

15. Se calculan en 116 las cuadrillas de bandoleros que operaban en 1960, que en 1965 se redujeron a 27. Serie documental El Reto de la Paz, capítulo 2, La Violencia en los Años Cincuenta, Fundación Cultura Democrática, Bogotá, D.C., 1996.

16. Sánchez, Gonzalo, **Guerras, Memoria e Historia**, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, Bogotá, D.C., 2003, Pág. 62

17. **La Violencia en Colombia**, 3 tomos, Orlando Fals Borda, Germán Guzmán Campo y Eduardo Umaña Luna, Tercer Mundo Editores, Bogotá, D.E., 1962.



armado interno. La preocupación del Gobierno de Guillermo León Valencia se centró entonces en las zonas de autodefensa campesina. Ocurrieron contra ellas ataques mediante cercos de aniquilamiento que las transformaron en guerrillas móviles, pero simultáneamente surgieron nuevos grupos revolucionarios que se vincularon con los núcleos guerrilleros existentes y dieron origen a movimientos armados como FARC, ELN y EPL¹⁸. Fenómeno que conjugó la continuidad de la guerrilla campesina con la radicalización de sectores de las capas medias urbanas, entusiasmadas con la revolución cubana.

Las guerrillas reaparecieron así a mediados de los 60 y dio la impresión de escasa permanencia pues, en poco tiempo, perdieron la vida dirigentes como Ciro Castaño, el padre Camilo Torres y Pedro Vásquez Rendón. Además, surgieron dificultades en sus filas derivadas del autoritarismo, la intolerancia y las actitudes mesiánicas y sectarias. Pero los movimientos armados persistieron con el empleo de la táctica guerrillera, la búsqueda de apoyo social y el aprovechamiento de ventajas geográficas en amplios territorios, muchas veces, inexplorados. El conflicto armado, empero, no alcanzó mayor nivel de hostilidad aunque tuvo presencia en varias regiones del país y se prolongó durante las siguientes décadas con características irregulares, localizado en regiones rurales marginales, lejano de la dinámica de creciente urbanización y aparición de nuevos conflictos sociales.

A finales de los años 60 y en los 70 no cabía hablar de paz, la lucha era sin tregua y el concepto de guerra debía abarcar todos los campos y recursos. Se consolidó en Latinoamérica la Doctrina de la Seguridad Nacional, de la cual derivó el concepto de "enemigo interno" que transgredió el principio humanitario de distinción entre combatientes y población civil y extendió los objetivos bélicos al combate al comunismo, a los movimientos de izquierda y a la protesta social.

La insurgencia, con discreto reclutamiento pero con cierto apoyo social y la cobertura de territorios agrestes y selváticos, lograban esporádicos ataques sorpresivos tales como la toma de poblados y las emboscadas, para luego replegarse en una estrategia de largo plazo. También, contrariando el derecho humanitario, extendieron el concepto de enemigo militar al de "enemigo de clase", que trasgredía de igual manera el principio de distinción con métodos como la llamada "limpieza de territorios" para atacar a todos los que presumía colaboradores del otro bando, e incluso, extendiendo el ataque contra los delincuentes comunes y, en ocasiones, contra los discrepantes poli-

ticos en las propias organizaciones armadas. En 1970, el ex general Rojas Pinilla, ahora máximo dirigente de la ANAPO, disputó las elecciones presidenciales con Misael Pastrana, último candidato oficial del Frente Nacional. Según distintas versiones, ganó los escrutinios pero con procedimientos irregulares fue oficialmente reconocido como ganador Misael Pastrana, hecho que originó las protestas anapistas y el nacimiento de la guerrilla "Movimiento 19 de Abril" M19. Este grupo armado tuvo mayor protagonismo político, acciones de propaganda urbana, una táctica militar más ofensiva y un discurso de ruptura con el dogmatismo de la izquierda y de convocatoria a luchar no contra el sistema sino contra el régimen político.

Tercera experiencia: la amnistía de 1984 y el fracaso de la reinserción

Durante los años 80 se intensificaron los enfrentamientos pero aparecieron las primeras expresiones de diálogo entre las partes y propuestas de solución política negociada del conflicto armado. El presidente Belisario Betancur reconoció que la paz implicaba concesiones, por lo cual inició el "Plan Nacional de Rehabilitación". En 1982 consiguió la aprobación de la Ley 35 de amnistía general a los rebeldes, adelantó una reforma constitucional que conllevó a la elección popular de los alcaldes y desarrolló conversaciones con los insurgentes a través de una Comisión de Paz. En términos del desarme y la desmovilización guerrillera producidos con esta amnistía, los resultados resultaron escasos. Ante todo, constituyó un hecho político para favorecer el entendimiento, con la pretensión de conseguir acuerdos a través de las negociaciones. Sin embargo, no es desestimable, puesto que se acogieron más de 700 guerrilleros de las FARC, el EPL y el M19 a la amnistía y a sus programas de reinserción que implicaron entrega de tierras, apoyo para vivienda rural, créditos y algunos compromisos de atención social. Paralelamente, mediante los decretos 3286 y 3289 de 1982, se inició el Plan Nacional de Rehabilitación para la promoción de obras públicas en zonas afectadas por el conflicto¹⁹.

18. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, surgen en 1964 a partir del Bloque Guerrillero del Sur, creado luego de los operativos militares contra las autodefensas campesinas en Marquetalia, Riochiquito, El Pato y Guayavero. El mismo año surge en el Magdalena Medio el Ejército de Liberación Nacional, ELN. Y con origen en el mismo año a partir de la reorganización del PC ML, irrumpe en Ejército Popular de Liberación, EPL, en 1967 en el sur de Córdoba.

19. Se adoptó un discurso sobre la problemática social y el origen del conflicto en las regiones, se destacaron 14 zonas para elaborar diagnósticos, mapas de focalización de necesidades y se promovieron obras con el concurso comunitario.

En 1984, el gobierno suscribió con las guerrillas pactos bilaterales de cese al fuego: uno con las FARC, movimiento que propuso realizar reformas sociales, priorizó la exigencia de la reforma agraria y exigió un marco de garantías como base para conseguir su reincorporación social y política. Y otro, conjunto, con el M19 y el EPL, que propusieron respectivamente realizar un diálogo nacional para un nuevo pacto nacional y la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. El ELN y otras pequeñas guerrillas en formación, como eran el PRT, el MIR-Patria Libre y el MAQL rechazaron estos acuerdos para insistir en el despliegue de la lucha armada.

Estos pactos contenían compromisos sobre garantías políticas. Con las FARC, para posibilitarles crear un movimiento legal que dio origen a la Unión Patriótica, la cual se convirtió en el tercer partido, con mayoría en varios departamentos y significativa bancada parlamentaria. Con el M19 y el EPL, para la convocatoria de una Mesa de Diálogo Nacional con diez subcomisiones temáticas y garantías para los voceros políticos de la insurgencia en tregua, que promovieron concentraciones y campañas políticas. Los acuerdos incluyeron compromisos de las partes, referidos a los derechos humanos y al derecho humanitario, como fueron las condenas al secuestro, la desaparición forzada y el terrorismo.

Aquí encontramos la tercera experiencia de desmovilización y inserción, aunque de carácter bastante parcial en cuanto a sus participantes y limitado en sus alcances institucionales y sociales. El pacto con las FARC planteó mecanismos de verificación y preveía, a un año, la inserción legal, política y social de los combatientes.

Sin embargo, Betancur perdió la iniciativa en medio de notorias dificultades: en materia económica, por los efectos sociales de la imposición de las exigencias de la banca internacional. El diálogo nacional fracasó porque los grandes gremios, las dirigencias políticas tradicionales y las mayorías en el Congreso consideraron que se trataba de concesiones inaceptables. Las comisiones de verificación no cumplieron su cometido y los militares chocaron con los campamentos guerrilleros en tregua. Además, las guerrillas continuaron su expansión y realizaron secuestros y extorsiones. En tal contexto, pronto se deterioró la tregua, entre sucesivos incidentes como el atentado contra el vocero del M19 Antonio Navarro, el asesinato del vocero del EPL Oscar William Calvo, los atentados contra los voceros regionales y los amnistiados y, finalmente, la toma del Palacio de Justicia por el M19, en Bogotá.

Rota la tregua con el M19 y el EPL, las FARC se empeñaron en mantenerla y firmaron un Protocolo de Ratificación con el gobierno de Virgilio Barco, en 1986, pero luego de varios incidentes con la Fuerza Pública retomaron a la actuación ofensiva y se dedicaron a la conformación de la Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar, en 1987.

Los amnistiados sufrieron aproximadamente 70 asesinatos. Algunos se refugiaron en el exterior, otros se desplazaron internamente y, parte de ellos, dada la precariedad de la situación política, se reintegraron a las guerrillas. Como parte de los acuerdos de la tregua, surgió en 1985 el partido político Unión Patriótica por iniciativa de las FARC, precisamente como medio para facilitar su inserción política prevista en el acuerdo. Sin embargo, pronto sobrevinieron atentados contra sus integrantes, los cuales se arrebataron al romperse la tregua.

La persecución sistemática contra los miembros de la UP configura una expresión de genocidio con directa responsabilidad del Estado y sus agentes, incluyendo la actuación de grupos paramilitares²⁰; por tal razón, este hecho constituye un obstáculo grande para el proceso de paz. Reveló el incumplimiento de garantías para la inserción a la vida política y social, requisito indispensable para los proyectos políticos surgidos en el contexto de los acuerdos de paz.

Cuarta experiencia: acuerdo de paz y inserción del M19 en 1990

A fines de los años 80, las guerrillas extendieron sus frentes y desarrollaron acciones militares importantes, con frecuencia de manera unificada. En represalia aumentaron los homicidios políticos, las desapariciones, la utilización de métodos ilegales de represión y la proliferación de los grupos paramilitares²¹. Por su parte, las guerrillas atacaron a ganaderos, agricultores y comerciantes, ocasionando secuestros, extorsiones y otras infracciones. Se desató igualmente, como rechazo a la extradición, una reacción violenta del

20. Ante los homicidios y demás violaciones graves y sistemáticas cometidas contra la Unión Patriótica se produjo una casi total impunidad en materia de justicia, por lo cual las víctimas recurrieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que admitió en 1997 considerar los casos con base en 1.163 asesinatos documentados. En la actualidad las víctimas fatales, según denuncias presentadas podrían ascender a 3.000.

21. El entonces Ministro de Gobierno, César Gaviria, informó en 1989 en el Congreso de la República que existían 140 grupos paramilitares y aceptó el compromiso de erradicarlos, hecho que no se cumplió.



narcotráfico, con frecuentes acciones terroristas en Medellín y otras ciudades.

El presidente de entonces, Virgilio Barco, encomendó a una comisión académica entregar recomendaciones sobre la violencia desatada y esta le propuso desarrollar negociaciones con las guerrillas²². Ante la gravedad de la situación, surgieron presiones desde los partidos políticos y las organizaciones sociales para que el gobierno asumiera diálogos de paz con la insurgencia. Se desarrollaron en consecuencia procesos de acercamientos con iniciativa de actores políticos, miembros de corporaciones públicas y organizaciones sociales en Tolima y Cauca. El presidente propuso la llamada "Iniciativa de Paz", dirigida a conseguir la desmovilización de las guerrillas.

Sobre esta base, el M19 decidió iniciar negociaciones en forma directa con el Gobierno nacional, apartándose de la Coordinadora Guerrillera²³. Había divergencias en su seno en torno a la actitud que se debía adoptar ante la propuesta oficial. Tras varios acuerdos parciales, la concentración de efectivos en el poblado indígena de Santo Domingo, Cauca, y el apoyo en los consensos conseguidos en las Mesas de Análisis y Concertación²⁴, suscribieron un pacto político y luego un acuerdo final de paz que implicó el impulso de iniciativas legislativas, el inicio de programas de reinserción y el reconocimiento del M19 como partido político legal.

Aquí se produjo una nueva experiencia de desmovilización y desarme con fundamento en un proceso de paz concertado, el cual derivó en amnistías e indultos²⁵ a los miembros del M19, la creación del Consejo Nacional de Normalización²⁶ y la aplicación progresiva de los compromisos surgidos de los acuerdos. Unos 800 combatientes del M19 se desmovilizaron y pronto irrumpieron en la actuación política y electoral con importantes resultados, a pesar del asesinato de su comandante, Carlos Pizarro.

Quinta experiencia: acuerdos de paz con el EPL, el PRT y el MQL en 1991

En las elecciones presidenciales de 1990 se produjo una coyuntura histórica bastante grave. En un momento de alta violencia y de crisis de gobernabilidad, fueron asesinados tres candidatos presidenciales²⁷. Como reacción, cobraron fuerza iniciativas a favor de un cambio que significara la apertura política y la búsqueda de nuevas formas de consenso social. Irrumpió un movimiento estudiantil que promovió una Asamblea

Nacional Constituyente. Simultáneamente, el EPL, conjuntamente con el PRT y el MQL, reclamaron adelantar negociaciones de paz en directa relación con la concreción del proceso constituyente.

Paradójicamente, en las postrimerías del mandato del presidente Barco se abrió la posibilidad de la Constituyente, a pesar de oposiciones de los partidos tradicionales. También se iniciaron los primeros acuerdos entre el Gobierno nacional y las guerrillas del EPL, el PRT y el MQL. Al asumir la presidencia Cesar Gaviria y ante el histórico fallo de la Corte Suprema de Justicia, que aceptó la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, se avanzó en las negociaciones y el logro de nuevos pactos de paz con estos movimientos insurgentes.

Los acuerdos de paz y los actos de desarme se dieron de manera escalonada en 1991. El PRT arrojó sus armas al mar Caribe; el EPL las entregó simbólicamente a la Constituyente y el Quintín Lame lo hizo ante las comunidades indígenas. Así, se produjo un nuevo proceso de desmovilización y desarme²⁸ que posibilitó que estos tres movimientos tuvieran participación en la Constituyente y confluyeran con otros proyectos políticos en el escenario de la participación. En particular, los integrantes del M19, el EPL y el PRT, junto a otros sectores políticos de izquierda y de la dirigencia social, conformaron la AD M19²⁹. Por su parte, el MQL contribuyó a la conformación de la ASI³⁰.

Con estos acuerdos se implementaron nuevos compromisos con la reinserción, los cuales contemplaron la expedición de decretos de indulto, el apoyo a inversio-

22. Informe, Comisión de Estudios sobre la Violencia, coordinada por el historiador Gonzalo Sánchez, Bogotá, 1988.

23. La Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar surgió en octubre de 1987, con participación de las FARC, el ELN, el EPL, el PRT, el MAQL y el MIR PATRIA LIBRE.

24. Espacios de participación de voceros gubernamentales, del M19, partidos políticos, organizaciones sociales e instituciones. A partir de ella se entregaron propuestas sobre distintos temas como aportes al pacto político que sustentó el acuerdo de paz.

25. Ley 77 de 1990.

26. Decreto 314 de 1990.

27. Bernardo Jaramillo de la UP, Carlos Pizarro del M19 y Luis Carlos Galán del Partido Liberal, líderes de la oposición, la paz y la renovación política.

28. Del EPL se desmovilizaron 2.100 guerrilleros, del PRT 200 y el MAQL 157.

29. Alianza Democrática M19.

30. Alianza Social Indígena.

nes regionales en las áreas afectadas, el desarrollo de programas en beneficio de los ex combatientes y compromisos relativos a los derechos humanos y a la promoción del proceso de paz. Con el EPL y el MQL, se conformó la Comisión de Superación de la Violencia, que entregó un informe con recomendaciones orientadas a resolver la problemática humanitaria en las regiones afectadas por el conflicto armado. Con el PRT se organizó la Comisión de Derechos Humanos de la Costa Atlántica, que actuó en esa región.

Sexta experiencia: desmovilización parcial y fallida reinserción de paramilitares, 1991

En un hecho casi desconocido, se produjo la desmovilización unilateral de aproximadamente dos centenares de miembros de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio, sin que de parte del Gobierno Gaviria se reconociera interlocución directa ni reconocimiento del personal desarmado a los programas de reinserción. Estos grupos paramilitares se habían impuesto en esta región, con epicentro en Puerto Boyacá, debido a la realización de homicidios y ataques sistemáticos contra la población que se consideraba cercana al IV Frente de las FARC y como resultado del proyecto paramilitar implementado desde el Batallón Bárbula del Ejército Nacional. Recibían el apoyo de ganaderos agrupados en ACDEGAM, comerciantes, políticos, narcotraficantes y empresarios petroleros que reaccionaron ante los ataques de la guerrilla³¹.

En esta desmovilización parcial de paramilitares incidieron, como facilitadores ante funcionarios del Gobierno nacional, algunos dirigentes del M19 que concebían que el proceso de paz podía estimular la desmovilización del paramilitarismo. En el Magdalena Medio se sentía la tensión de la llamada guerra contra Pablo Escobar, a la cual fueron convocadas las ACMM para engrosar la alianza entre el Cartel de Cali, el DAS, sectores paramilitares y de la Fuerza Pública. Además, el contexto era difícil para este actor armado, dado el nivel de crímenes cometidos en los últimos años y la expedición de decretos gubernamentales para perseguir a sus responsables.

Ramón Isaza permaneció luego al frente de las llamadas autodefensas en esa región, pero al momento no se opuso sino que aceptó y posibilitó la disposición del armamento para que Ariel Otero, comandante paramilitar, optara por esta desmovilización, que fue asumida casi en secreto. El proceso se redujo a la devolución de las armas al Ejército, el otorgamiento de beneficios jurídicos y la dispersión sigilosa de los desmoviliza-

dos³². Parte de ellos fueron posteriormente asesinados, incluyendo al propio Ariel Otero. Simultáneamente con las conversaciones con el EPL, se produjeron síntomas de distensión también con los paramilitares en Urabá. Fidel Castaño había conseguido consolidar un significativo poder territorial con base en el ataque sistemático al campesinado que consideraba afecto a la insurgencia, la integración con el narcotráfico, el dominio territorial y la legalización de una inmensa fortuna. Ante la captura y posterior liberación sin condiciones de su hermana, en un retén del EPL, que transitaba por la región con un grupo de escoltas propio, se produjeron contactos radiales directos y reuniones entre voceros en diálogo del EPL y los paramilitares y los ganaderos de Córdoba, GANACOR. Ello significó que, dada la desmovilización guerrillera, se produjera también una desmovilización, entrega parcial de armas y cierto repliegue de los paramilitares en la región³³.

En la Constituyente hubo claros síntomas de distensión, no solamente respecto del conflicto armado sino que, simultáneamente con los procesos de paz y desarme con la insurgencia comentados, hubo otros hechos que comprometieron a actores del conflicto armado y de la violencia en tal sentido. Se produjeron los diálogos en Caracas con las FARC y el ELN. Ocurrieron los hechos de desmovilización parcial y repliegue de grupos paramilitares. Los narcotraficantes, incluyendo el grupo de extraditables que había producido los más graves atentados, mantuvieron contactos y negociaron a través de sus abogados con el Gobierno, como producto de lo cual algunos de ellos se acogieron a decretos de sometimiento a la justicia. Y agentes de la mafia y del paramilitarismo, vinculados a la vez a la explotación esmeraldífera, luego de cruentos choques, suscribieron un pacto de paz en Boyacá.

Séptima experiencia: acuerdos de paz de la CRS y de otras fracciones guerrilleras

A pesar de que, a instancias del proceso Constituyente, se dieron diálogos de paz con las FARC y el

31. **Las Verdaderas Intenciones de los Paramilitares**, Corporación Observatorio para la Paz, Intermedio Editores, Bogotá, D.C., 2002.

32. Ídem.

33. Los paramilitares en Urabá suscribieron los pronunciamientos a nombre del Movimiento Nacional de Autodefensas Campesinas. Información más amplia sobre estos episodios en **Para Reconstruir los Sueños, una historia del EPL**, de Álvaro Villarraga y Nelson Plazas, Fundación Cultura Democrática, Progresar, Colcultura, Bogotá, 1994.



Con los acuerdos las autoridades se comprometieron a fortalecer la inversión social

ELN, estos no consiguieron resultados y se produjo la intensificación de las hostilidades a partir de 1992. El Gobierno Gaviria declaró la "guerra integral" para regresar al enfrentamiento crónico, sin poder cumplir con el publicitado presupuesto oficial de exterminar las guerrillas en 18 meses. Pero el influjo de los procesos de paz y el avance democrático conseguido con la nueva Constitución Política llevó a que, de manera sucesiva, durante los años 90 se produjeran varios pactos de paz o protocolos de adhesión a los acuerdos de paz antes suscritos, por parte de sectores o de frentes guerrilleros.

En 1992, un sector del ELN denominado CRS se separó de este movimiento e inició conversaciones directas con el Gobierno nacional, de manera que en 1994 concertó un acuerdo final de paz³⁴. En 1993, los diálogos fueron suspendidos tras el asesinato de sus negociadores Enrique Buendía y Ricardo González. En varias ciudades y regiones sus militantes fueron perseguidos y en ocasiones asesinados o desaparecidos de manera arbitraria. No obstante, el proceso pudo concluir acompañado con la presencia de una veeduría internacional de los Países Bajos.

Dentro los compromisos pactados, la CRS consiguió la participación en el Congreso de la República con dos parlamentarios, el otorgamiento de indultos, la vinculación a los programas de reinserción y la conformación, en 1994, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esta realizó una valiosa labor de intercambio y promoción de iniciativas con participación conjunta, por primera vez, de delegados gubernamentales, estatales, sociales y de las organizaciones de derechos humanos, también con acompañamiento internacional.

En relación con algunos núcleos minoritarios de guerrilleros del EPL que no se habían acogido al acuerdo de paz antes referido, lo hicieron con posterioridad. En 1991 mediante un Protocolo de Adhesión, los Comandos Ernesto Rojas. En 1994 vino la desmovilización del entonces llamado Frente Francisco Garnica. Y en 1996 la de una columna de guerrilleros provenientes, principalmente, del Frente Bernardo Franco, que en su mayoría eran desmovilizados del acuerdo de paz de 1991, pero habían regresado a las hostilidades por

factores como la influencia de las FARC, la carencia de atención pronta del Programa de Reinserción y la presencia de jóvenes campesinos, muy destacados en la parte militar, pero afectados por graves problemáticas humanitarias, desarraigo y trastornos psicológicos, producto de la guerra³⁵.

Octava experiencia: acuerdos de convivencia con grupos milicianos urbanos

También en 1994, el Gobierno Gaviria firmó un Acuerdo para la Convivencia con tres grupos de Milicias de Medellín³⁶. Estas eran organizaciones de los barrios populares, que se iniciaron como grupos de vigilancia y autodefensa de la comunidad y desplazaron a las bandas delincuenciales. Entre sus integrantes participaron anteriores militantes de grupos guerrilleros y un alto número de jóvenes, e incluso de menores de edad.

Con estos acuerdos, las autoridades nacionales y locales se comprometieron a fortalecer la inversión social en las comunas populares de esta ciudad y conformaron mesas de consensos con participación comunitaria. Se posibilitó además la recuperación de la presencia estatal e institucional, mediante iniciativas como el ofrecimiento de servicios legales e instrumentos de justicia para superar los altos niveles de violencia existentes. Los milicianos desmovilizados conformaron una cooperativa de vigilancia, Coosercom, que dio continuidad en forma legal a la seguridad social colectiva. Sin embargo, fracasó y fue cancelada al reproducir sus integrantes comportamientos arbitrarios frente a la población y al producirse asesinatos entre sus miembros. Entre las víctimas fatales estuvo su propio vocero, Pablo García, en 1995.

Posteriormente, en 1998, bajo el mandato del presidente Ernesto Samper, se produjo el acuerdo con los grupos milicianos MIR COAR en la misma ciudad de

34. Con la CRS se desmovilizaron 433 guerrilleros.

35. Con los Comandos Ernesto Rojas se desmovilizaron 25 guerrilleros; con el Frente Francisco Garnica más de un centenar, y con el Frente Bernardo Franco unos 200. Todos los integrantes de estos grupos guerrilleros recibieron indulto y fueron vinculados a los programas de reinserción, en igualdad de condiciones con los desmovilizados provenientes de los procesos de paz.

36. Milicias del Pueblo y Para el Pueblo, Milicias Metropolitanas de Medellín y Milicias del Valle de Aburrá. En total, se desmovilizaron más de 400 milicianos, quienes recibieron el beneficio de indulto y la vinculación a los programas de reinserción.

37. Con el MIR COAR se desmovilizaron cerca de 200 ex combatientes, quienes recibieron el beneficio de indulto y la participación en los programas de reinserción.

Medellín. Algunos de ellos tenían impacto en municipios cercanos³⁷. Esta fue otra experiencia de proceso de paz y convivencia urbana que consideró compromisos de estímulo a la participación política y comunitaria desde lo local y a programas gubernamentales y estatales en las comunas populares. Estas milicias tuvieron origen partidista en el EPL, y en su proceso de reinserción no se presentó la grave problemática de violencia y humanitaria que afectó a las anteriores. Por el contrario, la actividad de estos ex combatientes denota una positiva actitud en términos de participación política y vinculación a acciones relacionadas con la paz y los derechos humanos³⁸.

Los programas de reinserción de los años 90

Los movimientos amnistiados después de la negociación parecen perder el nivel de interlocución y tienen que presionar en la fase de implementación de los acuerdos y desarrollo de la reinserción, para incidir y recuperar la disposición de la parte oficial al consenso. La institucionalización de canales y programas se ve entorpecida por la pesadez burocrática, la incompreensión y la inconsecuencia de muchas autoridades y entes estatales.

El modelo de reinserción económica ha sido criticado por el carácter restringido, individualista y microempresarial que se impuso; así como por la impreparación, lentitud y precariedad de los compromisos institucionales. Las políticas y la gestión se ven afectadas por las expresiones de desestimación oficial y los cambios frecuentes en las instancias gubernamentales responsables. A la vez, hay que predomina el formalismo y la ineficacia en la mayoría de los mecanismos de veeduría interna e internacional implementados.

"La gran dificultad ha sido la ambivalencia de la situación política, una paz a medias y una reconciliación pretendida en medio de la pervivencia de la intolerancia y del conflicto armado. Su gran problema: la incapacidad del Estado para ofrecer reales garantías y la acción criminal cometida contra los ex combatientes. El drama: la autoría principal de sectores de la misma insurgencia, en los homicidios y otras violaciones a los derechos humanos contra los reinsertados; y el gran reto: la respuesta que tendrá que darse ante el país y la historia, relativa a si la firma de la paz contribuyó o no con la pluralización política del país y fortaleció alternativas para el cambio democrático, y si lo recorrido sienta mojoneros firmes en la tortuosa ruta hacia la paz"³⁹.

Un balance de la reinserción aplicada durante los últimos 14 años tendría que considerar las limitaciones y serias dificultades dada una situación distinta a una fase de posconflicto, en la cual se hubiera conseguido su superación global. Se trata de procesos de paz parciales, discontinuos, incluso diferentes y sin claridad en su acumulación, también con expresiones de retroceso. En tal sentido, los espacios de construcción de la paz sufren ataques y riesgos permanentes ante la permanencia y reactivación de la guerra irregular.

Los gobiernos nacionales no lograron vincular al conjunto del Estado. La colaboración de las autoridades regionales y locales fue eventual cuando no inexistente. El acompañamiento de diversas instituciones descentralizadas resultó débil e insuficientemente aprovechado. El sector privado permaneció ausente. Y las acciones de veeduría, interna e internacional, en la mayoría de los casos se limitó a registrar los eventos de desarme y la formalización de los pactos, siendo pocos los casos de seguimiento activo a la implementación de los compromisos.

Se registran, eso sí, aportes de los participantes en los procesos de paz, en los niveles nacional, regional y local, a partir de su incidencia política y social, la participación en gobiernos, corporaciones públicas y organizaciones sociales; la promoción de iniciativas y de proyectos en coherencia con los propósitos de la paz, los derechos fundamentales, la equidad y la justicia social. Sin embargo, los resultados de los programas de reinserción si bien registran logros en materia de inserción social, en programas educativos y en el desarrollo de políticas gubernamentales, a la vez muestran fracasos en los proyectos productivos, son casi inexistentes las soluciones laborales y sectores de desmovilizados han resultado fuertemente afectados tanto por los efectos del conflicto armado como por la crisis social que sobrevino en los años 90.

De este modo, encontramos que, en el contexto de la violencia política y la prolongación del conflicto armado, los desmovilizados, tras ataques de actores estatales, paramilitares e insurgentes, han pagado con

38. CORPADES, la organización no gubernamental más representativa de los ex combatientes del MIR COAR obtuvo nominación nacional y reconocimiento por su experiencia comunitaria con la construcción de la paz por parte del jurado del Premio Nacional de Paz en la versión del año 2004.

39. Villarraga S., Álvaro y Plazas N., Nelson, Op. Cit., Pág. 444.

40. Al respecto, se puede consultar el libro **Los Derechos Humanos y el Derecho Humanitario en los Procesos de Paz, 1990 - 2000**, publicado en Bogotá en el 2001 por la DGR y la Fundación Cultura Democrática, en el cual presentó un diagnóstico y unas recomendaciones referidos a la problemática de la población desmovilizada.



más de un millar de víctimas y con frecuentes casos masivos de amenazas y desplazamiento forzado. Así, el proceso de paz expresa una de las facetas más graves de la crisis humanitaria que afecta al país⁴⁰. Hay casos de retorno a las armas o de degradación delincidental, pero que, como lo corroboran los estudios realizados, corresponden a porcentajes claramente minoritarios, ligados a determinados contextos territoriales y temporales⁴¹.

Novena experiencia: el indulto y la reinserción individual implementados desde 1994

En virtud del Decreto 1385⁴² se incorporó un mecanismo legal para estimular de manera permanente la deserción de las filas guerrilleras y posibilitar el otorgamiento de indultos individuales y la participación de los beneficios establecidos en los programas de reinserción. De esta forma, más de 2.000 ex combatientes de las FARC, el ELN y de fracciones guerrilleras menores se acogieron a programas individuales entre 1994 y 2002⁴³.

Por tanto, esta reinserción no proviene de los procesos de paz, no cuenta con el protagonismo de organizaciones políticas ni con vocerías, ni establece el tratamiento concertado y bilateral proveniente de los consensos previos. En su aplicación, se denunciaron casos frecuentes de utilización de los desmovilizados individuales, por parte de las Fuerzas Militares, para realizar operativos contrainsurgentes, hecho que desvirtúa el enfoque de la reinserción como proyecto civilista de superación de la violencia y de construcción de la paz.

Sin embargo, es preciso reconocer que esta nueva experiencia se integró de manera general al Programa de Reinserción generado con los procesos de paz y, por consiguiente, se orientó desde distintas dependencias oficiales hacia la reconciliación y la contribución a la superación política del conflicto armado⁴⁴.

Décima experiencia: desmovilización de los bloques paramilitares, 2003 - 2005

El actual gobierno del presidente Álvaro Uribe suprimió la Dirección General para la Reinserción y el Programa de Reinserción, para dar lugar al Programa de Reinserción a cargo de una Comisión Intersectorial

con responsabilidades de los ministerios de Defensa e Interior. Se introdujo la reforma a la ley sobre orden público⁴⁵, que posibilita los procesos de paz, para suprimir el carácter político de las organizaciones armadas ilegales, de forma que se traten de manera similar los guerrilleros y los paramilitares. En este sentido, la política gubernamental utiliza el mecanismo de la desmovilización individual, ahora modificado⁴⁶, y promueve como política la deserción de estos grupos irregulares, a la vez que trata con la misma norma las incorporaciones colectivas pactadas en los diálogos que realiza actualmente el Alto Comisionado de Paz con los grupos paramilitares.

"Uno de los componentes importantes de la Política de Seguridad Democrática es la política de desmovilización y reincorporación a la vida civil de los integrantes de la guerrilla y las autodefensas ilegales. Los objetivos específicos de esta política son: reducir el número de integrantes de las organizaciones armadas al margen de la ley y brindarles a estas personas una alternativa flexible y rápida para reiniciar su vida y recuperar su núcleo familiar (...) Durante el periodo enero-diciembre de 2003, se entregaron un total de 2.538 integrantes de los grupos guerrilleros y de autodefensas ilegales a las unidades de las Fuerza Pública y a otras entidades del Estado, incrementando en un 80% el número de reinsertados de estos grupos comparados con el mismo periodo del año 2002. Adicionalmente, se han desmovilizado en grupos 1.042 miembros de las AUC, programa que lidera la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. En lo que va corrido del actual gobierno hasta el 31 de enero de 2004 se han

41. **Los Derechos Humanos y el Derecho Humanitario en los Procesos de Paz, 1990-2000**, antes referido. De las Armas a la Democracia, dos tomos, Ministerio del Interior, Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, Bogotá, 2000.

42. Decreto 1385 de 1994, "Por el cual se expiden normas sobre concesión de beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas".

43. Durante los gobiernos de Cesar Gaviria, Ernesto Samper y Andrés Pastrana.

44. El Programa de Reinserción estuvo a cargo inicialmente de la Presidencia de la República, luego de la Red de Solidaridad Social y, durante la última administración aludida, dependió de la Dirección General para la Reinserción del Ministerio del Interior.

45. Ley 782 de 2002

46. Esta experiencia actual de procesos de desarme e incorporación social se apoya en el Decreto 128 de 2002, que concede indultos individuales, y en el Decreto 2767 de 2004, que autoriza el pago de recompensas a los desmovilizados por colaboración con la Fuerza Pública y con la justicia.

47. Efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, agosto de 2002 a enero de 2004, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa, Bogotá, D.C., Págs. 5-9.

desmovilizado 4.529 miembros de los grupos al margen de la ley⁴⁷.

Sin embargo, diversos sectores de opinión, interna e internacional, cuestionan el que se conceda indultos sin un mecanismo legal que evite la impunidad ante graves violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario y sin un instrumento legal que garantice el cumplimiento de los principios a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

Con el mecanismo existente se ha concedido el indulto a casi la totalidad de los miembros de los bloques paramilitares desmovilizados, sin que obre una previa investigación ni la acción diligente de la Fiscalía, de manera que se concede tal beneficio a sabiendas de que sus integrantes son responsables directos de crímenes graves y masivos. La única condición establecida para no concederle es la existencia de procesos judiciales en curso, los cuales son casi inexistentes con relación al volumen de casos sucedidos, lo cual denota la grave impunidad que afecta a la justicia colombiana, especialmente en relación con los casos de violación a los derechos humanos.

También se discute el beneficio legal establecido para pagar recompensas a los desmovilizados por cooperación con acciones militares y el suministro de información a la justicia. Según denuncias, ello se traduce en frecuentes hechos de violencia o de acciones militares no siempre realizadas dentro de los parámetros legales, así como en falsas declaraciones que en muchos casos se ha demostrado que incriminan sin fundamento a personas capturadas y procesadas por supuestos compromisos con la subversión.

De otra parte, la limitación del programa de desmovilización individual y colectivo actual, aplicado de manera discreta respecto de los miembros de la guerrilla pero masiva de los paramilitares, radica en que a pesar de los altos registros conseguidos, los fenómenos guerrillero y paramilitar no se han desarticulado ni sufren golpes estratégicos ni definitivos. Por el contrario, no obstante ciertos resultados en términos de la represión estatal, algunos golpes significativos a la insurgencia y del incremento de sus desertiones, las guerrillas persisten en el conflicto armado, sin que se produzca una variación fundamental en la situación; entre tanto, los grupos paramilitares, aunque sea importante y real el avance en su desarme, se han expandido como fenómeno puesto que a la vez han afianzado formas legales e ilegales de incidencia en poderes locales, regionales y nacionales.

La paz exige una reinserción coherente con la solución política y los DDHH

Presentadas estas 10 experiencias en el contexto de la dinámica histórica y política del conflicto armado interno en Colombia, referidas a episodios de desmovilización, desarme y reinserción de los alzados en armas y de otros actores armados, puede afirmarse que existe un acumulado importante de búsquedas y de soluciones; sin embargo, la reactivación de las hostilidades durante la última década implica considerar que obtener el desarme y la reincorporación del conjunto de los alzados en armas, es sólo posible en términos de un nuevo proceso de paz definitivo así como de la superación de las causas y los factores generadores del conflicto.

Tras el enfrentamiento de más de medio siglo el país se debate, durante las últimas dos décadas, entre las dinámicas de la guerra y los logros y las iniciativas en favor de la paz. A pesar del carácter parcial de los procesos de paz, no puede desestimarse su impacto político e importancia; incluso, hay que considerar que el conjunto de la insurgencia, en la última década, entró a compartir la tesis de la solución negociada de la guerra. Por su parte, los gobiernos, no obstante las variaciones pendulares entre el énfasis en la guerra o en la paz, han contado con políticas de paz y, como lo referimos, son reiterados los procesos de negociación. Los diálogos y acuerdos conseguidos significan, de hecho o con reconocimiento formal, admitir el estatus de insurgencia y el carácter político del conflicto armado interno.

De hecho, los gobiernos de las últimas dos décadas aceptaron la interlocución política con las guerrillas, las soluciones humanitarias y propuestas, cuando no acuerdos concertados, hacia la paz. El presente Gobierno, a pesar de empeñarse en negar el carácter de la guerra, de la insurgencia y del delito político, se tiene que regular por normas y mantener instancias, funcionarios y políticas que implican, de uno u otro modo, tales circunstancias. Así, a pesar de la dinámica de guerra particularmente asumida por el Gobierno Uribe y por las FARC, luego del fracaso del proceso de diálogo con el pasado Gobierno, las perspectivas tácticas y estratégicas necesariamente consideran la eventualidad de las negociaciones.

Pero es claro, en el panorama político colombiano, el creciente rechazo a la guerra y la movilización social contra los atropellos cometidos por las partes. El conflicto armado no constituye el referente de la proble-



Los espacios de construcción de la paz sufren ataques y riesgos permanentes

mática social y política sino una de sus expresiones. Adicionalmente, la degradación moral de las hostilidades manifiesta en los ataques sistemáticos contra la misma población y en el asocio estructural de la mayor parte de los actores armados con el narcotráfico, contribuyen de manera decisiva a profundizar su ilegitimidad.

La lucha armada tiene explicación histórica y social pero ha perdido vigencia: la dinámica política y los proyectos de democratización distan de sujetarse a ella y cada vez son menores sus posibilidades, en términos de representación y espacio político. En consecuencia, en la solución negociada del conflicto armado cada vez cuenta menos la mesa de negociación de los actores armados como referente. Importan más el consenso ciudadano, el pacto político amplio y las dinámicas institucionales, políticas y sociales comprometidas con el proyecto de transformación democrática como sustento real de la recuperación de la paz.

Más aún, la incapacidad de entendimiento entre los gobiernos nacionales y los alzados en armas, las inconsecuencias de las partes cuando se han construido escenarios para reemprender el proceso de paz, el fracaso ya repetido de rondas de diálogos y los efectos de la prolongación de las hostilidades, se convierten en serios obstáculos que le han restado expectativa y espacio político a la búsqueda directa de entendimientos y lesionan el proyecto referido de la paz democrática y ocasionan serios cuestionamientos de diversos sectores.

"Hay ingredientes que operan (...) permanente y sistemáticamente, en contravía de una negociación definitiva. Las negociaciones parecerían estar condenadas a un recomienzo perpetuo, en el cual, más que un proceso acumulativo, lo que se advierte son desfases entre los tiempos de las variantes de la insurgencia y los tiempos del establecimiento"⁴⁸.

En tal contexto, la consecución de la paz constituye un reto político complejo que debe preservar y proyectar los logros conseguidos, como son los cambios introducidos por la Constitución Política de 1991, las dinámicas de participación ciudadana, nuevas expresiones

civilistas y de resistencia de los movimientos sociales, los avances hacia la pluralización política y los importantes espacios de gobernabilidad democrática conseguidos por proyectos alternativos comprometidos con el cambio democrático. Por supuesto, en medio de un ambiente de violencia y de ausencia de reales garantías. El proyecto de la paz no parece posible sin la participación decisiva de la sociedad civil, entendida en su más amplio y diverso sentido, y sin un acompañamiento más decisivo de la comunidad internacional a través de distintas formas de facilitación, intermediación, veeduría y cooperación.

Por tanto, con base en todas las consideraciones anteriores, quiero aportar al interrogante presentado en estas III Jornadas por la Paz y los Derechos Humanos en Colombia, con una afirmación que hemos hecho muchos sectores de opinión, interna e internacional, respecto de que la cooperación de la Unión Europea sí puede contribuir efectivamente a la causa de la paz y de los derechos humanos, a partir de su proyección en los ámbitos institucionales y sociales, pero a partir de revisar y recomendar la rectificación de las políticas gubernamentales al respecto.

Pero, en lo relativo a la cooperación con el Estado colombiano, consideramos que el Gobierno nacional debe reconocer la innegable realidad del conflicto armado interno y retomar con consecuencia los compromisos hacia la búsqueda de la paz: desechar el énfasis en un proyecto de guerra sin garantía de éxito; reconocer la grave crisis en materia de derechos humanos y derecho humanitario existente; rectificar políticas y actuaciones abiertamente violatorias a los derechos humanos y al DIH; aplicar con eficacia las recomendaciones de los organismos intergubernamentales de derechos humanos y posibilitar las soluciones de carácter humanitario; conseguir que la reinserción se relacione con los propósitos de la consolidación de la paz y no se instrumente en función de la guerra y las actuaciones arbitrarias y conseguir el éxito en la desmovilización del paramilitarismo, de forma que se consiga la desarticulación de tal fenómeno en todas sus implicaciones y se cuente con un instrumento legal que responda a los parámetros de verdad, justicia y reparación a las víctimas.

48. Sánchez, Gonzalo, Op. Cit., Pág. 75.

Soraya Gutiérrez

Presidenta del Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo"

Colombia vive un conflicto social y armado de 40 años, conflicto que se ha escalonado y profundizado, generando una grave y sistemática violación de los derechos humanos, y una crisis humanitaria, la mayoría de las víctimas han sido civiles.

En esta situación inciden varios factores, por un lado Colombia es un país con muchas riquezas pero con mucha injusticia en su distribución, la estructura socioeconómica y política excluyente, ha impedido el ejercicio de los derechos de la mayoría de la población, en su intervención del día de ayer María Eugenia nos señalaba cifras importantes sobre estos aspectos, por esto nos referiremos hoy, sólo algunas de ellas:

"El 0.4% de los propietarios posee el 61.7% de las mejores tierras. Es decir, hay una mayoría de desposeídos, marginados y excluidos"

Según la Contraloría General de la Nación:

"La población en situación de pobreza llegó al 64, 2% en el 2003. La población total por debajo de la línea de indigencia pasó del 23% en el año 2000 al 31% en el año 2003¹.

El porcentaje de pobres en las zonas rurales crece sin cesar, pasando de 82,6% en el 2000 a 85,3% en 2003, y advierte: "En la raíz de este problema se halla la abrupta apertura comercial cuyas decisiones de política pasaron por alto tanto la estructura productiva del sector agropecuario como su grado de desarrollo tecnológico para enfrentar la competencia internacional"².

La tasa de desempleo para 2003 fue de 17%. y la

generación de empleo corresponde principalmente al sector no estructurado de la economía (sector informal), caracterizado por baja calidad, inestabilidad y baja productividad³.

"La tasa de desempleo femenino continúa siendo superior a la masculina⁴. También está demostrada la desigualdad en materia de ingresos. Las mujeres continúan siendo peor remuneradas que los hombres"⁵.

Estos factores entre otros, han conllevado a que en la historia nacional, hayan surgido las guerrillas, las cuales han logrado insertarse de una u otra forma en problemáticas sociales y regionales, que les han permitido consolidarse y reproducirse y es allí, donde se da la asociación entre el conflicto armado y conflictos

1. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) hace una crítica a los datos de la Contraloría, señalando que dicha entidad cambia la encuesta de hogares por la de Calidad de Vida; no estima los años 2001 y 2002; y no corrige los ingresos por cuentas nacionales como se hacía hasta el año 2000. Para el DNP, el índice actual de pobreza es de 51,8%, es decir, se habría reducido con respecto al año 2000. Sin embargo, habría aumentado con respecto al año de 1997, año durante el cual se presentaba un índice de pobreza del 50,3%, según las cifras del DNP. En igual sentido, según el DNP el índice de indigencia se habría reducido del 20,8% en el año 2000 al 16,6% en el 2003. Aun si se usaran los datos del DNP, la situación continuaría siendo muy grave: dicha entidad reconoce en las conclusiones de su informe que para 2003 "más de 22 millones de colombianos seguían siendo pobres y más de 7 millones seguían siendo indigentes". Evaluación de los indicadores de desarrollo social en Colombia, en www.dnp.gov.co (fecha de consulta el 25 de agosto de 2004).

2. Contraloría General de la República, en Evaluación de la política social 2003, www.contraloriagen.gov.co (consulta de agosto de 2004), pág. 44.

3. Contraloría General de la República, Evaluación de los indicadores de desarrollo social en Colombia, www.dnp.gov.co (fecha de consulta el 25 de agosto de 2004), pág. 74.

4. *Ibidem*, pág. 75.

5. *Ibidem*, pág. 75.



La tasa de desempleo para 2003 fue de 17%

de orden político y económico que afectan a diversos sectores y regiones de la sociedad colombiana.

Por su parte el Estado colombiano ha sido históricamente cuestionado en su legitimidad: por su incapacidad de controlar el conjunto del territorio nacional; por su débil imparcialidad que lo sitúa por encima de los intereses de grupos, partidos o sectores transitoriamente en el Gobierno; por su tendencia recurrente a que en su seno se desarrollen prácticas corruptas y auspiciadoras de la lógica clientelista como la predominante en la reproducción de la política, y por su responsabilidad por acción y omisión en la sistemática y generalizada violación a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos en Colombia.

La pregunta que hoy nos formulamos es por qué no han sido exitosos los modelos de paz, en el sentido de que los niveles del conflicto antes de disminuirse se han agravado.

Algunos elementos que podremos señalar son los siguientes: Ninguno de los últimos cinco gobiernos ha conseguido armar políticas de paz que tengan consensualidad, eficacia, coherencia y continuidad.

El objetivo explícito de los gobiernos de turno, ha sido pactar con las formaciones insurgentes su transformación en fuerzas políticas, capaces de operar y competir dentro de los marcos del orden constitucional y legal.

La tendencia del Estado colombiano es incumplir los acuerdos e incluso en ocasiones de manera deliberada, lo que ha llevado a que sea percibido como poco creíble y confiable. La historia del país ha demostrado que no se han otorgado reales garantías para la participación de fuerzas alternativas y democráticas, y por el otro, que se mantienen prácticas políticas en el país que siguen sujetas al clientelismo.

Basta recordar la propuesta de Paz durante el Gobierno de Belisario Betancourt, donde una facción de las FARC decidió participar en un curso gradual de incorporación a la vida política legal y junto con varios sectores democráticos, de izquierda, incluido el

Partido comunista, crearon la Unión Patriótica (UP), que obtuvo en el país una alta mayoría en cargos de elección popular, como ningún otro partido de izquierda en el país lo había hecho. Sin embargo disputar poder político a los partidos tradicionales, les resultó muy caro, por cuanto los poderes fácticos locales (políticos, latifundistas, narcolatifundistas, narcotraficantes, militares, policías) y demás agentes de la seguridad del Estado en apoyo con grupos paramilitares se dieron a la tarea de exterminar a la naciente UP. El saldo trágico, más de 3.500 de sus militantes asesinados.

Posteriormente se dieron otras desmovilizaciones como la del M19 (marzo de 1990), el EPL (febrero de 1991) y otros grupos menores, donde el Gobierno nacional se comprometió a dar garantías para que se pudiesen transformar en movimientos políticos legales acompañados de promesas de reforma política y la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual constituyó el punto de referencia de la negociación del gobierno con el M19 y el EPL.

Sin embargo la trayectoria electoral de los grupos desmovilizados no fue tan positiva como se esperaba, sino por el contrario decepcionante. Mantener la organización legal, crecer, difundir el discurso y sacar votos resultó muy difícil una vez que fueron agotadas las condiciones de favorabilidad (estas condiciones les habían permitido obtener representación y vocería en la Asamblea Constituyente. El M19 obtuvo un millón de votos, es decir el 27% de la votación total en la elección constituyente). Sin embargo y después de convertirse en AD al unirse con el EPL como esperanza, paz y libertad y el PRT, no pudo mantener este acumulado electoral (para las elecciones locales de 1997 sólo obtuvo el 0.6% de la votación). Esto nos muestra que resulta imposible competir con un Estado como el colombiano, que mantiene en su seno prácticas corruptas y auspiciadoras del clientelismo

Un segundo elemento es que los Gobiernos se niegan a reconocer los requisitos y costos que requiere la paz:

Los gobiernos consideran que la paz es la ausencia del conflicto, que la paz se consigue por la actitud, voluntaria o forzada, de entrega de los insurgentes, que la paz alude a la desmovilización y reinserción de los grupos guerrilleros, y no reconoce las causas que explican el conflicto interno que debe ser la prioridad, que la paz, debe colocar en primer plano la agenda distributiva de la sociedad colombiana, que la paz parte de reducción de la exclusión social, exclusión esta, que pasa por la concentración de la propiedad

El Estado colombiano ha sido cuestionado por su incapacidad de controlar el territorio nacional

rural, por el bajo crecimiento económico, con su secuela de falta de oportunidades de trabajo e ingreso, por la democracia recortada debido a las estructuras clientelistas, por la concentración de información, por la economía del narcotráfico con fuentes alternativas de ingreso para quienes están comprometidos en este comercio y sus enormes atractivos para gentes sin alternativas... en fin, que la paz pasa por transformaciones estructurales en lo político, económico y social y político, que significa inversión social a las grandes mayorías que se encuentran sumidas en la pobreza.

Un tercer elemento es que no existe una política de Estado, frente al tema de la Paz. La consigna de la paz se convierte en el botín que permite ganancia electoral: los procesos rutinizados de paz quedan amarrados al ciclo y a las prácticas personalistas de la política colombiana; dependen del estilo personal de gobernar del mandatario de turno; de los cálculos electorales de los contendientes; del posicionamiento de los partidos políticos en el Congreso... en fin, la visión de corto plazo que orienta a los Gobiernos, que los lleva a considerar a su antecesor como equivocado y por consiguiente a subvalorar sus experiencias acumuladas... en resumen no ha habido esfuerzos serios y continuados para consolidar una política pública de Estado en torno a la paz.

Hoy, con la asimilación de los conflictos políticos armados, como en el caso colombiano, al terrorismo internacional, el Gobierno Uribe Vélez, niega la existencia de un conflicto armado interno y político, reduciéndolo a una amenaza terrorista ligada al narcotráfico, y a partir de allí derivar una lectura que implica que la lucha contra el narcotráfico y contra la guerrilla son la misma cosa, sobretodo por razones del uso de la ayuda militar norteamericana, a través del plan Colombia-Plan Patriota, que está significando una mayor intromisión de los Estados Unidos y la internacionalización del conflicto, que ha tenido varias implicaciones:

- De un lado desconoce el origen y carácter político del conflicto social y armado, cuya causa ha sido el violento esquema de exclusión, desigualdad y pobreza que este modelo económico ha generado.

- De otro, trata a sus contradictores -legales o ilegales- como "terroristas" lo que profundiza la estrategia de desnaturalizar el delito político, y les niega la condición de interlocutor político.

- Por el otro, involucra a la población civil, al conflicto armado (redes de informantes, soldados campesinos etc.), desconociendo el derecho internacional humanitario, que ha profundizado la crisis de derechos humanos.

- Y por último, impide la realización de acuerdos humanitarios para menguar los efectos del conflicto armado y aleja la posibilidad de diálogo y una solución política al conflicto. Esto se refleja en el veto realizado por el Gobierno al delegado del Secretario General de la ONU James Lemoyne para buscar acercamientos y diálogos con los grupos guerrilleros.

Entre tanto adelanta un proceso de "desmovilización", porque no se puede llamar de negociación política, ni de paz, en tanto no hay posiciones antagónicas, entre el Estado y los paras, ya que ambos perciben un enemigo común, defienden un mismo modelo de sociedad, etc. y por ello es urgente que la comunidad nacional como internacional analicen y cuestionen para dónde va este proceso: si se busca la superación del paramilitarismo como fenómeno histórico o estructural, o si lo que se pretende es una reingeniería en la que aparentemente se desmoviliza su aparato armado, pero sus estructuras permanecen intactas y se legalizan. Por ello, es preciso analizar lo que ha significado el paramilitarismo en el país, y que este proceso pretende desconocer, y en este sentido retomamos al investigador, Carlos Medina Gallego que señala:

Que el paramilitarismo es el fenómeno militar, social, económico y político de mayor crecimiento en los últimos años, de mayor efectividad criminal en términos del ejercicio de las prácticas del terrorismo y ha sido el mejor soporte con que ha contado el Estado para el desarrollo de su guerra contrainsurgente.

Que los grupos paramilitares han contado con el apoyo de elites nacionales para acallar a los opositores, por medio de una guerra sucia y encubierta, dirigida contra miles de personas pertenecientes a movimientos cívicos, populares, sindicales, campesinos, indígenas, afrodescendientes y defensores de derechos humanos entre otros. Que son responsables, entre 1988 y el año 2003 de la comisión de más de 14.476 crímenes de lesa humanidad, según se reporta en la investigación "Paramilitarismo de Estado", publicado por el Banco de Batos del Cinep, los cuales se encuentran en su gran mayoría en la más absoluta impunidad.



Que los grupos paramilitares desplazaron a la guerrilla de importantes regiones del país, transformaron sustancialmente las relaciones con la población, aniquilaron la resistencia social y la oposición democrática de la sociedad civil, y se convirtieron en nuevos agentes de acumulación capitalista, generando en el campo el fenómeno del desplazamiento forzado y, por esa vía, la relativización y la implementación de grandes proyectos agroindustriales, bajo su tutela.

Que los grupos paramilitares, como estrategia de guerra, unieron la lucha antiterrorista con la industria del narcotráfico y el respaldo del Estado en una sola concepción de la guerra irregular de derecha, que fue construyendo corredores paramilitares, territorialidades propias, zonas de consolidación del fenómeno, y la irrupción de paraestados locales, que se fueron entrelazando hasta convertirse en un fenómeno nacional de poder.

Que los paramilitares han contado con el apoyo de amplios sectores empresariales, hacendados, ganaderos, comerciantes, instituciones de seguridad del Estado, Fuerzas militares y de policía, con las que han actuado en connivencia, complicidad, tolerancia, consentimiento, colaboración, apoyo, protección e incluso unidad de acción, asimismo han logrado filtrar instituciones como la Fiscalía, gobiernos locales y regionales; y tienen una significativa representación en el Parlamento colombiano y una profunda afinidad con la actual administración y la concepción de Estado comunitario.

Que su proceso ha permeado importantes sectores de la población que los apoyan y los consideran autoridad. Y han demostrado la efectividad del crimen y el terror como instrumento de control social y político, y de acumulación y defensa de la riqueza...⁶

Por estas y otras razones el paramilitarismo es un fenómeno que desborda lo estrictamente militar y en este sentido, es preciso analizar las implicaciones que tiene hoy este proceso.

Los grupos paramilitares han contado con el apoyo de elites nacionales para acallar a los opositores

Después de más de 26 meses de iniciado el proceso de negociación, el panorama sigue siendo grave. A pesar que el Gobierno nacional condicionó el inicio y continuación del proceso al cese de hostilidades, encontramos que estos Grupos continuaron cometiendo masacres, homicidios y desplazamientos, así como la práctica de reclutamiento de menores. A la fecha se registran más de 1.895 personas civiles que han sido asesinadas o desaparecidas en su casa, en su lugar de trabajo o en la calle, por estos grupos, sin que el Presidente tome medidas para esclarecer los hechos e identificar a los responsables, y prevenir nuevas violaciones y sin que exista una verificación seria y rigurosa por parte de la OEA

El proceso de "desmovilización", al que hoy asistimos en manera alguna está significando la superación del fenómeno, por cuanto sus bases de apoyo siguen intactas y por el contrario asistimos a la legalización y consolidación de sus estructuras y a amnistiar los crímenes de lesa humanidad cometidos por estos grupos.

Miles de supuestos paramilitares han sido indultados y "desmovilizados", sin un proyecto de ley ni un tratamiento jurídico por su responsabilidad en la comisión de delitos atroces. El Gobierno modificó la ley que permitía adelantar negociaciones de paz con grupos guerrilleros reconocidos como delincuentes políticos, para permitir también la negociación con grupos paramilitares, sin que el reconocimiento político fuese una condición para las negociaciones⁷.

Posteriormente expidió el decreto 128, el cual ha sido la piedra angular para garantizar la impunidad de las violaciones a los derechos humanos cometidos por estos grupos, porque consagra el indulto, solamente con certificación expedida por el Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA) que establece la pertenencia del miembro a una organización armada y la voluntad de abandonarla. Esta situación impide que se inicien procesos penales contra personas que no hayan sido procesadas o condenadas con anterioridad a su desmovilización, lo que está llevando a la exoneración de responsabilidad penal a un número importante de personas a quienes la justicia colombiana aún no ha determinado su responsabilidad penal en la comisión de estos crímenes.

6. Medina Gallego, Carlos, La economía de la guerra paramilitar: Una aproximación a sus fuentes de financiación. Análisis político. Enero-marzo del 2005

7. Se trata de la ley de 418 de 1997, "por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones". La ley fue prorrogada y modificada por la ley 782 de 2002.

Otros decretos, como el 2767, establecen beneficios económicos a quienes abandonen las actividades dentro de grupos armados ilegales y colaboren con la justicia y la Fuerza Pública con información y entrega material. Se ha revelado la entrega de más de 7.000 millones de pesos, los cuales han servido para la legalización e institucionalización de estos grupos, y que hoy son parte de las redes de informantes y cooperantes, responsables entre otros aspectos de la judicialización de centenares de miembros de organizaciones sociales y de derechos humanos.

Pero esto no es todo. La política de Estado con parte de la cooperación internacional ha estado dirigida a beneficiar a todo nivel a los victimarios, mientras a las víctimas se les niega y desconocen sus derechos, por ejemplo, en el informe presentado por la Contraloría General de la República⁸, se señala que el Gobierno Nacional solo atiende al 30% de las comunidades en situación de desplazamiento (desde 1985 alcanza la cifra de 3.252.803 personas⁹), y para el periodo comprendido entre el 2000-2003, los recursos destinados para atender de manera integral a una familia desplazada, solo alcanzaron 5,5 millones de dólares, que cubre apenas el 42% del costo total de la atención integral, que requiere una familia desplazada, mientras los recursos orientados a desmovilizar y reinsertar integralmente a un solo miembro de grupos ilegales, ascendieron a 19,5 millones de dólares.

Así, la preocupación del Gobierno y ayer lo decía la Embajadora Noemí Sanín, está en cómo conseguir recursos financieros para garantizar el apoyo a los "desmovilizados", pero nada se dice de cómo satisfacer los derechos de las víctimas, quienes han sido excluidas totalmente de este proceso. Mientras la consolidación y expansión de los grupos paramilitares avanza se está aprobando una ley que busca cerrar el ciclo de impunidad con el que se ha desarrollado este proceso, y que es pertinente analizar rápidamente:

Entre la multiplicidad de puntos, establece la imposición de penas alternativas para delitos atroces y de lesa humanidad entre cinco y ocho años, y a la cual se tendría en cuenta como parte de la pena, el tiempo transcurrido en las negociaciones con el Gobierno (hasta 18 meses), al igual que su cumplimiento en el exterior. Se elimina como condición para hacerse acreedor a los beneficios el "cese de hostilidades". También se destaca la no obligación de confesar todos los delitos cometidos, la rebaja de pena para miembros de estos grupos que ya estuvieran detenidos en cárceles del país, el tiempo de 30 días para que los fiscales investiguen delitos que no hayan sido

confesados por los investigados, y el carácter de delito político del paramilitarismo, entre otros, lo que no garantiza, en lo más mínimo, el derecho a la justicia. Tampoco lo hace el concepto de justicia restaurativa que se erige como principio dentro del proyecto de ley, pues éste desconoce el carácter sistemático de las violaciones a los Derechos Humanos, la responsabilidad del Estado en el accionar de estos grupos, y, más bien, pretende que el delito sea entendido como un problema privado entre víctima y victimario.

Sobre el derecho a la verdad, el proyecto de ley, al contemplar la no obligación de confesar los delitos cometidos ni de delatar a sus cómplices y financiadores, tiene como consecuencia que la verdad, entendida en términos históricos, no sea requisito para acceder a los beneficios previstos en el mismo. Por otro lado, al no existir mecanismos independientes que indaguen la comisión de delitos más allá de lo que el miembro del grupo paramilitar decida confesar, significa la impunidad total y definitiva en aquellos hechos que nunca fueron abordados dentro del proceso penal propuesto.

En lo que se relaciona al derecho a la reparación, el proyecto prevé que las víctimas deberán exigir la reparación por los hechos sancionados como la ley lo determina, en un último momento del proceso denominado incidente de reparación, y señala que los fondos deberán salir de los bienes que, en versión libre, hayan confesado los miembros de los grupos paramilitares fueron adquiridos de manera ilícita.

El incidente desconoce el derecho a la reparación como una exigencia colectiva, que incorpora dentro de su contenido el perdón público, la garantía de no repetición, entre otras situaciones, reduciéndolo sólo a una indemnización económica. Por otro lado, permite que los bienes no declarados como ilegales sigan en el patrimonio del miembro del grupo paramilitar, legalizando, de esta forma, una gran cantidad de activos que son de su propiedad.

En resumen, el proyecto de ley impulsado por el Gobierno y que hoy se está aprobando en el Congreso, no da garantías para la participación de las víctimas, no contempla una comisión de esclarecimiento independiente y que escuche a las víctimas, vulnera

8. Contraloría General de la República: La política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia: ¿sólo buenas intenciones?, No. 89-113-01-03

9. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Población desplazada, desde 1985



sus derechos y no previene la ocurrencia de nuevas violaciones, no garantiza la devolución de las tierras y los bienes de los desplazados, no contempla proporcionalidad entre penas y crímenes cometidos, no exige la confesión pública y no devela la responsabilidad estatal en la conformación, patrocinio, desarrollo y encubrimiento de estos grupos.

Este proceso no desmonta el paramilitarismo, por el contrario sus estructuras se están consolidando y crece su poderío económico, político y social. La incorporación e integración a las políticas estatales a través de las redes de informantes, soldados campesinos, cooperantes, cooperativas de seguridad, pretenden de la participación "legal" con el Estado, en el control de los territorios bajo su dominio, está encaminada a la construcción de un proyecto político de gobernabilidad fundamentado en la "defensa de la seguridad democrática" y "Estado comunitario", lo que pone en grave riesgo el futuro de la democracia y el estado de derecho en Colombia.

Consideramos que es fundamental la superación del paramilitarismo, pero éste debe partir con su desmonte, garantizando la participación y los derechos de las víctimas, develar y determinar la responsabilidad que le compete al Estado colombiano a través de sus agentes en el accionar de estos grupos paramilitares, así como los promotores, patrocinadores, encubridores nacionales e internacionales y agentes estatales que por acción y/o omisión son responsables de los mismos, y contener disposiciones que efectivamente garanticen el esclarecimiento de los hechos, la investigación, el procesamiento y juzgamiento, la reparación integral, así como la salvaguarda de la memoria frente a los crímenes cometidos.

Desmontar las estructuras económicas surgidas de la implementación del paramilitarismo sustentadas en el narcotráfico y la economía, fruto de la violencia y la expropiación realizada mediante el desplazamiento forzado y la guerra sucia.

Desmontar las estructuras políticas locales, regionales y nacionales que desplazaron del accionar político los partidos de oposición política e incluso a los partidos tradicionales; lo cual implica la pérdida de derechos políticos para los comandantes; proceso de verdad, reconociendo los crímenes del paramilitarismo, las estructuras, los vínculos con la fuerza pública, los vínculos con los procesos de producción nacional y transnacional, con los políticos.

Que se juzgue y sancione a los comandantes y promotores públicos y privados del paramilitarismo por órganos independientes, que existan comisiones de esclarecimiento, y se den garantías de no-repetición de estos crímenes. Asimismo, que se de un proceso de reparación que implique el retorno de los desplazados, la devolución de los desaparecidos, la devolución de las tierras, y la reparación de los daños individuales y colectivos. La reparación está en cabeza del Estado y debe repetir contra los victimarios y hacer decomiso de bienes productos de la violencia para un fondo de indemnizaciones; en fin, develar el trasfondo del negocio del narcotráfico que tiene este proceso de reingeniería del paramilitarismo.

Consideramos que el rol de la cooperación de la comunidad internacional debe estar orientado a la paz y al desarrollo, contribuir a atacar las causas estructurales del conflicto. No se contribuye a la paz cuando se desconocen los derechos de las víctimas, cuando se admite la impunidad, porque esto genera que las heridas nunca se cierren y que los ciclos de violencia se repitan con más intensidad.

Es necesario el apoyo a las víctimas y sus organizaciones. En este sentido saludamos que se esté gestando en Colombia la conformación de un movimiento de víctimas de violaciones a los derechos humanos, el cual requiere el apoyo de la comunidad internacional y garantías para presentar propuestas de superación de la impunidad, y reivindicar y defender los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral, como único mecanismo real para garantizar la no repetición de estas dinámicas de represión.

Finalmente, es fundamental que la UE, insista en la búsqueda de una solución política al conflicto en Colombia y que contribuya a que se restablezcan los mecanismos que la ONU contempla para estos propósitos, como la del asesor especial del secretario de Naciones Unidas.

El proyecto de ley impusado por el Gobierno no da garantías para la participación de las víctimas