

PAZ NEGOCIADA Y CONSTITUCION DE 1991 EN COLOMBIA

La Corte Constitucional conmemoró el pasado 4 de Julio los 25 años de la Constitución de 1991 en el recinto de Rionegro (Antioquia) donde en 1863 se reunió la Convención que dio origen a la más liberal de las Constituciones colombianas del siglo XIX. Es un gesto cargado de significado en cuanto la Carta que creó los Estados Unidos de Colombia no solo consagraba un Estado federal, la libertad de cultos y la separación Iglesia-Estado, la libertad de expresión, asociación, enseñanza e imprenta, la libertad económica y la abolición de la pena de muerte, sino que asumía el Derecho de Gentes en la legislación interna para dar tratamiento a las guerras civiles a través de acuerdos humanitarios. En esto la Constitución del Liberalismo Radical seguía la impronta trazada por el Tratado de Armisticio y Regularización de la Guerra suscrito por Bolívar y Morillo en 1820 para hacer la guerra “como la hacen los pueblos civilizados” en el que muchos ven un antecedente del Derecho Internacional Humanitario.

Pero la guerra civil de 1885 terminó con la derrota del Liberalismo Radical y la imposición por los vencedores de la Constitución de 1886, centralista, católica, autoritaria, que cercenó las libertades políticas, reimplantó la pena de muerte y estableció el régimen de la Regeneración que dominaría al país con su talante conservador por el próximo medio siglo hasta la República Liberal de los años 30. En realidad sólo la Constitución de 1991 significó una ruptura con la tradición de la República Unitaria y de Estado de Sitio y una reforma política profunda¹.

En su génesis está una coyuntura muy particular. La Colombia de finales de la década del 80 estaba sumida en una profunda crisis de carácter social, humanitario, político, moral e institucional. El periodo de la Violencia de los años 40-50 significó el asesinato y la expulsión violenta de millones de campesinos y su desplazamiento hacia los cinturones de miseria de las ciudades y las periferias rurales de los entonces llamados Territorios Nacionales en una verdadera y violenta contrarreforma agraria que fue la respuesta de la clase terrateniente a la Ley 200 de 1936 de López Pumarejo, una tímida reforma burguesa para modernizar el mercado de la tierra. Resultado de todo ello fue la sobrepoblación y miseria creciente de los pobres de las ciudades, el abandono de los pobres rurales en las zonas de colonización y la mayor concentración de la propiedad y la riqueza en las manos de los ganadores de esa nueva guerra civil que sellaron su pacto oligárquico con el Frente Nacional de 1957. Este panorama social se complementaba con una presencia creciente de las clases medias urbanas con sus demandas de mayor consumo y reformas sociales y democráticas. El programa económico de los gobiernos frentenacionalistas fueron las reformas desarrollistas propuestas por Lauchin Currie de mayor estímulo a las exportaciones agrícolas y a la construcción para absorber la creciente demanda urbana.²

Desde mediados de los 60 aparecieron las guerrillas revolucionarias pretendiendo representar las reivindicaciones de los sectores excluidos de la propiedad y la participación política con variados programas nacionalistas y socialistas que, en el contexto de la Guerra Fría, lograron generar la

¹ Valencia Villa, Alejandro. (1987). *“Cartas de batalla, una crítica del constitucionalismo colombiano”*. Bogotá D. C., Panamericana.

² Fals Borda, Orlando Et. Al. (1962). *“La violencia en Colombia”*. Bogotá D. C., Tercer mundo.

preocupación de los gobiernos nacionales y de Estados Unidos. De todas maneras la incipiente lucha guerrillera se fue expandiendo por el territorio hasta el punto de que a finales de los setenta la Doctrina norteamericana de la Seguridad Nacional encarnó en el país en el Estatuto de Seguridad del Presidente Turbay y en el recurso al paramilitarismo para contener tanto la insurgencia guerrillera como la lucha popular política y social. La crisis de derechos humanos fue creciente y ello generó movimientos sociales nacionales e internacionales en su defensa y en la denuncia de una democracia restringida y autoritaria. Al mismo tiempo el narcotráfico se fue asentando en el país desde mediados de la década del 70, desarrollando cultivos de uso ilícito en los territorios de colonización agrícola, conformándose en poderosos carteles de la mafia con proyección internacional y convirtiéndose a finales de los 80 en una peligrosa amenaza contra el Estado. Su influencia y la penetración de sus intereses y valores en sectores de la sociedad y del Estado fueron crecientes.

LA SOLUCIÓN POLÍTICA NEGOCIADA

Desde comienzos de los años 80 era evidente la profunda crisis política e institucional y la necesidad de buscar soluciones democráticas. La guerrilla comenzó proponiendo un Diálogo Nacional, un criollo “sanchocho nacional” como decía Bateman, y el Gobierno de Betancur ofreció una amnistía y una negociación política con la insurgencia. En el marco de la Tregua que el régimen acordó con las FARC, el M19 y el EPL, este último planteó en 1984 la necesidad de una Asamblea Constituyente, las FARC lanzaron un movimiento político, la Unión Patriótica. El ELN, que no negoció la Tregua, propuso, sin embargo, la “Humanización del Conflicto” rescatando la tradición del Derecho Internacional Humanitario. Sobre la mesa empezaron a disponerse, como un puzle, las fichas de la salida negociada al conflicto político armado colombiano.³

Pero el lastre del conservadurismo, el autoritarismo y de los intereses económicos de ganaderos, terratenientes y narcotraficantes, políticos del gamonalismo regional, corporativos e ideológicos de las Fuerzas Militares del Estado, desataron una ofensiva militar y paramilitar sobre la Tregua, sobre la base social de los movimientos políticos asociados a ella y sobre sus dirigentes. Las sucesivas masacres contra campesinos inermes y el genocidio político contra la Unión Patriótica y demás movimientos políticos alternativos al bipartidismo, generaron nuevos desplazamientos y una nueva contrarreforma agraria violenta que barrió con las conquistas que la lucha campesina de los años 70 había conseguido y las tibias concesiones de la Ley de Reforma Agraria de 1961. El narcotráfico y el paramilitarismo asesinaron cuatro candidatos presidenciales progresistas entre 1987 y 1990 y la ofensiva terrorista de la mafia contra el Estado y la sociedad tenía casi postrado al país. La toma irracional del Palacio de Justicia por el M19 en 1985 y la retoma criminal de las Fuerzas Militares demostraron el alto nivel de degradación de la guerra y el control de la institucionalidad civil por el aparato militar del Estado.

La Tregua fracasó, la violencia se recrudeció y las salidas institucionales estaban bloqueadas tras el hundimiento de la Reforma Política en el Congreso a finales de 1989. Precedentes intentos de

³ Villarraga Sarmiento, Álvaro. (2015). *“Los procesos de paz en Colombia, 1982,2014”*. Bogotá D. C. Biblioteca de la Paz 1980-2003, Fundación Cultura Democrática

reforma como la llamada Pequeña Constituyente de López Michelsen de 1977 tampoco salieron adelante y la posibilidad de reformas constitucionales estaban atadas por el Plebiscito de 1957 (Artículo 13) sólo al Congreso. Es en estas condiciones que la triple confluencia de la profunda crisis institucional, el movimiento social liderado por los estudiantes y la intelectualidad democrática, y los procesos de negociación política de la paz convergen en la aceptación de la Corte Suprema de Justicia de una Asamblea Nacional Constituyente. En efecto el Gobierno de Barco y el M19 abren la senda de la negociación política en 1989 y el EPL, PRT y Quintín Lame la transitan en 1990-1991.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y CONSTITUCIÓN DE 1991

La Constitución de 1991 ha sido llamada un Pacto de Paz, bien porque en la Asamblea Nacional Constituyente participaron de diferentes formas guerrilleros desmovilizados del M19 (por elección popular directa), EPL, PRT y Quintín Lame, bien porque fue un acto de concertación de amplios sectores de la nación : campesinos, indígenas, trabajadores, profesionales, académicos, mujeres, empresarios, personas de distintos credos y políticos de distintas vertientes, en el compromiso con valores y principios democráticos comunes y en la adopción de una institucionalidad básica para sustentar ese pacto de paz. La Paz adquiere carácter constitucional como “un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento” (Art.22) Sin embargo hay que decir que este es un pacto incompleto que responde a una “paz parcelada” en cuanto por fuera de la Constituyente se quedaron las dos guerrillas más tradicionales del país, las FARC y el ELN. Se sabe de los intentos de la misma Asamblea por incluirlos sin lograrlo pero el bombardeo oficial al campamento de Casa Verde el mismo día de las elecciones de delegados a la Asamblea, demostraba el doble juego del establecimiento y, sobre todo, su convicción de que la nueva Constitución legitimaría su concepción contrainsurgente de poder oligárquico. Después del fracaso posterior de las rondas de negociación con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar en Caracas y Tlaxcala, el Gobierno de Gaviria declaraba la “guerra integral” demostrando la fragilidad del Pacto de Paz.⁴

A diferencia de la Constitución de 1886, esta no es el resultado impuesto de una derrota militar sino el compromiso común en un nuevo contrato social que está fundamentado en una amplia Carta de derechos civiles, políticos, colectivos y ambientales, en la adopción del Estado Social de Derecho, en el reconocimiento fundante de que Colombia es una nación pluriétnica y multicultural, en la libertad de cultos, en los derechos de las minorías y en la voluntad expresa de construir una democracia participativa de ciudadanos. Profundizó el proceso de descentralización administrativa, política y fiscal que se había iniciado con la elección popular de Alcaldes y creó instituciones como la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo como magistratura moral para la promoción y protección de los derechos humanos.

La reforma a la justicia buscó conferirle a la rama mayor autonomía de los poderes ejecutivo y legislativo, creó la Fiscalía General de la Nación y, sobre todo, creó instrumentos para acercar la justicia a los ciudadanos como la acción de tutela y la acción de cumplimiento que han

⁴ Pardo Rueda, Rafael. (1996), *“De primera mano. Colombia 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas”*. Bogotá D. C, Norma.

demostrado la preferencia de la población frente a la ineficiencia y lentitud de la justicia ordinaria. La nueva Constitución buscó superar el vetusto bipartidismo con un sistema de pluralismo político y garantías a la oposición política mediante un Estatuto de la Oposición y una reforma a la ley electoral.

Pero esta profunda reforma política que recoge muchos de los avances institucionales de la moderna teoría del Estado democrático y de constituciones contemporáneas como la española de 1978, se adoptó en el marco de la Apertura Económica que el mismo Gobierno de Gaviria impulsaba con el llamado de “bienvenidos al futuro”. Y el futuro era, claro está, el modelo neoliberal que, con el derrumbe del mundo del socialismo real en 1989 se presentaba como “el fin de la historia”. Entonces tenemos la impronta neoliberal en la Constitución como la autonomía del Banco de la República en el control de la inflación frente a los programas del Gobierno, que coloca los intereses del capital financiero internacional sobre las necesidades de la política social, o la entrega de la administración de los servicios públicos básicos a la empresa privada para que el criterio de ganancia económica prime sobre el bienestar de la ciudadanía, o la preeminencia del libre mercado sobre la economía para que la especulación financiera garantice la tasa de retorno del capital sobre el crecimiento del empleo, y la ampliación de la brecha salarial. De tal manera que la promesa de un modelo de desarrollo económico y social equitativo e incluyente terminó en el empeoramiento de la distribución del ingreso. La evolución de la apertura del país a la economía neoliberal ha llevado, en fin, a que se sacrifiquen frente a los Tratados de Libre Comercio Internacional el desarrollo de la agricultura y de la industria nacionales y se profundicen la crisis del campo y el desempleo rural y urbano.⁵

Realmente la coyuntura de 1990-1991 fue un “momento constituyente” en cuanto la soberanía popular se concertó en buscarle una salida a la crisis mediante una profunda reforma política e institucional. Pero el marco internacional del fin de la Guerra Fría con el triunfo del modelo de economía de mercado capitalista hegemónico por los Estados Unidos y la irrupción del neoliberalismo como receta universal, no eran propicios para una reforma económica democrática. Por el contrario, el Consenso de Washington se impuso como doctrina económica indiscutible, respaldada e impulsada por los organismos internacionales de crédito y control financiero como el Banco Mundial y el Fondo Económico Internacional. La democracia política está así secuestrada por la economía de mercado, el capital contra la democracia.

De otro lado, la Constitución de 1991 no significó la sustitución del poder de la oligarquía colombiana. La crisis de legitimidad de las Instituciones que propició el momento constituyente y su resolución por la nueva Carta Constitucional le permitieron un nuevo aire a su dominación mediante los mecanismos de reproducción de la clase política que había sellado su pacto de 1957 sobre la impunidad de los crímenes de la Violencia, la repartición bipartidista del poder, del presupuesto nacional y de la administración pública, la exclusión de toda idea y organización política diferentes, la autonomía del manejo del orden público a las Fuerzas Armadas y, de

⁵ Ramírez Aljure, Jorge. (2009). *“Crisis neoliberal en Colombia. Dificultades y perspectivas desde la clase media”*. Bogotá D. C. Editorial Gente Nueva.

contera, el bloqueo de cualquier reforma constitucional por fuera del Congreso, el recinto sagrado de la clase política colombiana. El espíritu del Frente Nacional impregnó de clientelismo la relación de la clase política y sus partidos con el Estado y reprodujo a nivel regional y local las redes del gamonalismo tradicional en una trama que garantizaba el control de la política, del Estado y de sus recursos. Durante las tres décadas transcurridas desde entonces la oligarquía criolla consolidó y modernizó su matriz corporativa: la fusión de los intereses de control del poder del Estado y de la hegemonía del modelo económico en un solo cuerpo que llamaron “el país” (las élites). Así, el país que a finales de los 50 se decretó la auto-amnistía por los 300 mil muertos y millones de desplazados que dejó la Violencia y concentró en sus manos la tierra despojada y la riqueza de la acumulación cafetera, es el mismo país que en los 70 desmontó con el Pacto de Chicoral los avances de la Reforma Agraria de los 60, que asumió el desarrollismo, el predominio del capital financiero sobre la economía productiva y la alianza con el capital mafioso del narcotráfico a través de lo que se llamó la “ventanilla siniestra” del Banco de la República, y es finalmente el mismo país que a comienzos de los 90 se benefició doblemente de las dos aperturas, de la apertura política de la Constitución de 1991 que resolvió transitoriamente el problema de la legitimidad de las instituciones que sustentan su dominación, y de la apertura económica que consolidó los privilegios excluyentes del capitalismo salvaje en el marco de la globalización neoliberal.

Ese “país” y esa clase política que se vieron transitoriamente desbordados por el momento constituyente, una vez disuelta la Asamblea y proclamada la nueva Constitución, empezaron desde el Congreso y desde el Ejecutivo el desmonte progresivo de sus avances democráticos. En los 25 años de andadura, 42 reformas constitucionales han afectado la Carta política, muchas de ellas regresivas, sin mencionar que en este cuarto de siglo el Congreso mantiene congeladas las reformas que le delegó la Constitución y que no van con los intereses de las élites como el Reordenamiento Territorial, la profundización de la Democracia Participativa, la reforma del sistema electoral y el Estatuto de la Oposición. En cambio diversos proyectos de Acto Legislativo han contribuido al deterioro de las garantías a los derechos fundamentales (Estatuto Antiterrorista de 2003), la concentración política de poderes (Reelección Presidencial de 2004) o la ofensiva neoliberal contra las garantías sociales (Reforma a las Transferencias fiscales a los municipios y departamentos de 1995 y 2001, Regla Fiscal 2011). En conjunto un proceso de recentralización en contravía del espíritu descentralizador de la Constitución y medidas de recorte fiscal contra las promesas de equidad social.

Con todo, la paz negociada de 1990-91 asentó el modelo de solución política negociada al conflicto armado interno que se había ensayado desde la década del 80. La desmovilización de casi 6 mil combatientes y la transición de la guerra a la lucha política de cinco organizaciones guerrilleras, M19, EPL, PRT, Quintín Lame y Corriente de Renovación Socialista CRS, y la adopción de un nuevo pacto constitucional ligado a ella, parecía desbloquear el camino de la paz y de las reformas. Esta última, la CRS, provenía de una ruptura del ELN en medio del debate interno sobre la necesidad de un replanteamiento estratégico en la coyuntura, que culmina en su separación y la apertura de

negociaciones de paz con el Gobierno de Gaviria y la firma del Acuerdo de Flor del Monte el 9 de Abril de 1994.⁶

En conjunto la actuación política de los desmovilizados enriqueció el pluralismo político y la presencia de la izquierda en el debate nacional, se apersonó de la necesidad de la paz, de la defensa de los Derechos Humanos, de las reformas sociales y de la profundización de la Democracia mediante el desarrollo de la Constitución. Construyó movimientos políticos como la ADM19, el Partido del Socialismo Democrático y la Alianza Social Indígena y confluyó más tarde en expresiones políticas de izquierda como el Polo Democrático, la Alianza Verde, el Movimiento Progresistas y el movimiento indígena MAIS. Desde el Congreso abanderó la adhesión del Estado colombiano a los Protocolos Adicionales I y II de los Convenios de Ginebra con lo que se avanzó en la aplicación del Derecho Internacional Humanitario para la resolución del conflicto armado interno, debatió la reforma al fuero penal militar con la que el Estado pretendía garantizar la impunidad de los crímenes de guerra, impulsó la creación del Consejo Nacional de Paz y la Ley de Minorías Políticas, presentó y desarrolló la Ley de Desplazamiento Forzado y la Ley de Desaparición Forzada. Su actividad en los movimientos sociales, en la academia, en los medios de opinión y de comunicación, en las Ongs, ha contribuido a la conformación de una corriente progresista en el país.

La presencia de la izquierda en la administración pública ha presentado resultados desiguales. Si bien su carácter significa mayor preocupación en los planes de gobierno por lo social, por la defensa de la paz, la promoción de los derechos humanos y de la democracia participativa, no siempre ha sabido desligarse del clientelismo y de la corrupción y con frecuencia ha demostrado falta de experiencia administrativa. Es cierto que en una sociedad de tradición oligárquica excluyente y de control elitista de los medios de comunicación, el acoso sobre los gobiernos alternativos e incluso la violencia contra ellos en varias regiones del país, pretende perpetuar el predominio de la clase política y de los poderes económicos tradicionales sobre la administración.

LOS LÍMITES DE LA PAZ PARCELADA

Sin embargo, muy pronto la paz parcelada mostró sus límites y la reforma institucional sus grietas. En efecto, en el gobierno de Samper estalló el escándalo de la corrupción política ligada al narcotráfico que desató una crisis política y moral y deterioró las relaciones con el gobierno de Estados Unidos. A cuatro años de adoptada la nueva Constitución era evidente la penetración de la mafia en los poderes públicos y el grado de corrupción de la clase política. Pero el debate se centró en la esfera pública y soslayó las relaciones de la mafia con la clase empresarial y su influencia en amplios sectores de la sociedad. El narcotráfico en dos décadas había construido una verdadera organización criminal que cubría desde las zonas de cultivo de la coca en vastas extensiones de la periferia agrícola donde el campesinado abandonado por el Estado encontraba una solución a su necesidad de subsistencia, hasta la conformación de carteles internacionales de

⁶ Restrepo, Andrés Et. Al. (2000), *“Flor de abril. La Corriente de Renovación Socialista de las armas a la lucha política legal”*. Bogotá D.C. Corporación Nuevo Arco Iris.

la droga que propiciaron como respuesta la política estadounidense de guerra contra las drogas y una nueva mirada del conflicto armado interno en Colombia.

De otro lado la guerra siguió en ascenso y a mediados de los 90 la ofensiva de las FARC sobre vastas regiones del país escalando la confrontación hacia la guerra de movimientos en enfrentamientos con el Ejército nacional y toma de poblaciones puso al Estado a la defensiva. La guerra se degradó con ataques a la población civil, el secuestro, la extorsión, las masacres, el desplazamiento forzado. El paramilitarismo se desplegó por el país como Autodefensas Unidas de Colombia AUC en una cruzada de terror con un doble objetivo: desarrollar una nueva y violenta contrarreforma agraria y contribuir a la estrategia contrainsurgente del Estado. La terrible crisis humanitaria y los anhelos de paz de la población suscitaron un amplio movimiento social que se expresó en Asambleas Constituyentes regionales, en declaraciones ciudadanas de Territorios de Paz, en múltiples movilizaciones locales y, finalmente en la Consulta Nacional por la Paz que en 1997, siguiendo la estela de la iniciativa ciudadana Séptima Papeleta de 1990 para exigir la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, colocó diez millones de votos como un Mandato Ciudadano por la Paz. Las elecciones presidenciales de 1998 se realizaron con esa impronta y el nuevo presidente Pastrana inició un proceso de negociación con las FARC en enero de 1999.

El proceso de negociación del Caguán terminó en una dolorosa frustración. Las expectativas de la población por poner fin a tanta violencia y la experiencia de las negociaciones de paz de los años 90 suscitaron gran interés. Pero a diferencia de entonces ni las FARC ni el Gobierno tenían la real voluntad de la negociación política. Se trató más bien de una tregua parcial, de una estrategia de guerra para mejorar posiciones armadas y políticas de los contendientes. El Estado, con la concesión de 32 mil kilómetros cuadrados para la zona de despeje, buscaba asentar la guerrilla en un territorio con una agenda interminable para controlar su ofensiva, mientras desarrollaba con la ayuda del Plan Colombia una reingeniería de las Fuerzas Armadas y una modernización de la tecnología militar de la mano del Comando Sur del Ejército americano. La nueva mirada del conflicto colombiano de la que hablábamos antes, que mezclaba la guerra contra el narcotráfico con la guerra contrainsurgente, llevó a los Estados Unidos a involucrarse más en el conflicto armado interno. El otro componente de la estrategia estatal fue el despliegue del paramilitarismo que, en asocio con sectores de las Fuerzas Armadas oficiales golpeó criminalmente las que consideraba bases sociales de la insurgencia en desarrollo de la teoría militar contrainsurgente de “quitarle el agua al pez”.⁷

Las FARC, por su parte, estaban presas de una visión militarista inflexible que, obsesionada con los innegables triunfos de su ofensiva militar frente a las unidades del Ejército oficial, no percibían que sus hostilidades contra la población civil le estaban enajenando el apoyo social. Desaprovecharon las favorables condiciones políticas de una zona de distensión por donde pasaron gremios, iglesias, organizaciones sociales, dirigentes políticos y de opinión, comunidad internacional, medios de

⁷ Otero, Diego. (2010) *“El papel de los Estados Unidos en el conflicto armado colombiano. De la doctrina Monroe a la cesión de siete bases militares”*. Bogotá D.C., Aurora.

comunicación, para establecer un diálogo político y unas alianzas que les permitieran consolidar apoyos para la negociación política. Sobre todo, no leyeron los cambios del contexto internacional, primero del fin de la Guerra Fría, después de la cruzada mundial contra el terrorismo con motivo de los atentados del 11 de Septiembre de 2001 e insistieron en una guerra que era ya imposible ganar. El acumulado de veinte años de búsqueda de una solución política negociada y su propio acumulado de organización política en armas nacida del movimiento campesino de resistencia a la opresión y a la violencia y con un programa de transformaciones sociales, fue soslayado y triunfó la opción militar. En Febrero de 2002 se rompieron las negociaciones de paz y en Agosto asumía el poder Álvaro Uribe Vélez, elegido en las urnas para imponer con la guerra su proyecto de Seguridad Democrática.

URIBE Y SU EMBRUJO AUTORITARIO

Es contradictorio que sólo diez años después del Pacto de paz y de la Constitución democrática y garantista de 1991 Uribe logre consolidar su “embrujo autoritario”. Porque su proyecto representa la antítesis de la solución política negociada y la negación de la existencia del conflicto armado interno. A diferencia de los cinco presidentes de los anteriores veinte años no reconoce las causas objetivas del alzamiento armado ni el carácter político de la insurgencia. Montado sobre las guerras norteamericanas contra el narcotráfico y el terrorismo y con los recursos del Plan Colombia emprende su propio Plan Patriota contra las FARC y envuelve al país en un ambiente de guerra y totalitarismo donde el pensamiento libre es sospechoso y quien disiente del poder es un “guerrillero vestido de civil”. Su concepción fascista del Estado contrasta con el Estado Social de Derecho de la Constitución de 1991 y su visión de la democracia de opinión y plebiscitaria con la democracia de ciudadanos y participativa de la Carta.

Durante ocho años de ofensiva militar logra revertir las tendencias de la guerra, desarticular la estrategia armada de las FARC, obligarla a replegarse a sus santuarios de la selva y a retornar a la guerra de guerrillas, disminuirla, pero no puede derrotarla. Sin embargo el precio pagado por la sociedad y por las instituciones democráticas es muy alto: desplazamiento forzado, falsos positivos, desapariciones, amenazas, detenciones arbitrarias sin orden judicial, millones de refugiados en el exterior y exiliados, autoritarismo, militarización de la sociedad, fascismo social, corrupción, desinstitucionalización, presidencialismo extremo.⁸

Frente al ELN Uribe ensaya una estrategia de negociación pública que no logra concretarse por el tratamiento de sometimiento a la justicia que el gobierno le propone. Al ELN además se le ha golpeado en su base social mediante la estrategia paramilitar que busca aislarlo de la población para que el Ejército lo liquide militarmente. La pinza militar y paramilitar se utilizó durante el gobierno Pastrana para sabotear la realización de la llamada Convención Nacional en el norte del país.

⁸ Plataforma colombiana de derechos humanos democracia y desarrollo. (2003). *“El embrujo autoritario: Primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez”*. Bogotá D. C.

Mientras contra la guerrilla se despliega todo el aparato militar y se le tilda de terrorista y narcoterrorista, el gobierno Uribe devela su propuesta más polémica de legalización del paramilitarismo mediante el proyecto de Ley de Alternatividad Penal. Las Autodefensas Unidas de Colombia AUC fueron el soporte de su campaña presidencial y, como se supo más tarde, articularon una serie de pactos políticos regionales con dirigentes locales para el control electoral en lo que se conoció como Parapolítica. Desde las elecciones a Congreso de la República en 2002 las AUC decían controlar el 35% de las curules con lo que, en conjunto, quedó al descubierto el más impresionante proyecto de “refundar la Patria” y desvertebrar la Constitución de 1991 en una verdadera contrarrevolución antidemocrática. Colombia estaba a las puertas del fascismo.^{9 10}

Las negociaciones de Santafé de Ralito (Córdoba) se desarrollaron en medio de la reacción de los sectores democráticos del país que rechazaron la propuesta de impunidad a los crímenes atroces del paramilitarismo y de legalización de sus bienes acumulados con el narcotráfico y el despojo de tierras mediante la violencia. A la crisis política de la coalición de Gobierno se sumó la declaratoria de la Corte Constitucional que, finalmente, ajustó la nueva Ley de Justicia y Paz (975 de 2005) a los criterios constitucionales y de la Justicia Penal Internacional. En efecto, el Tratado de Roma de 1998 sobre la Jurisdicción Penal Internacional prohibía taxativamente la impunidad y amnistía de crímenes atroces, crímenes de guerra y de lesa humanidad. Además la Corte Constitucional negó la pretensión de reconocerles a las AUC carácter político con lo que los acuerdos de desarme del paramilitarismo recibieron tratamiento judicial de sometimiento a la justicia.

Con todo, la Ley de Justicia y Paz introdujo en la normatividad colombiana la Justicia Transicional, con sus propios tribunales y la exigencia en beneficio de las víctimas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. El reconocimiento de la dignidad y los derechos de las víctimas aparecía por primera vez en el centro de un proceso de superación de la guerra y le daba entidad, al mismo tiempo, a un movimiento social que se había venido gestando desde el seno mismo de la tragedia de millones de víctimas del desplazamiento forzado, el despojo de tierras, la desaparición forzada, las masacres: las viudas, los huérfanos, las madres, las comunidades indígenas, afrocolombianas y raizales, los colombianos exiliados y refugiados en el exterior, las mujeres victimizadas por la violencia sexual y de género, los colectivos LGTB discriminados.

La desmovilización de las AUC no fue el fin del paramilitarismo, que se sigue reproduciendo en diferentes regiones del país en cuanto las fuentes que lo sustentan, el narcotráfico, la minería ilegal, la acumulación fraudulenta de tierras, el empresariado mafioso, la connivencia con sectores de la Fuerza Pública, la corrupción en la administración de la justicia y la alianza con la clase política regional siguen vigentes. En un inútil divertimento nominalista el régimen los bautizó como bandas criminales Bacrim y más recientemente como organizaciones criminales ligadas al

⁹ Corporación Nuevo Arco Iris. (2007). *“La parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos”*. Bogotá D. C. Intermedio Editores.

¹⁰ López, Claudia Et. Al, (2010). *“Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano”*, Bogotá D.C. Debate, Corporación Nuevo Arco Iris.

narcotráfico, pero la voluntad de eliminar de una vez esta fuente de ilegalidad, criminalidad y violencia sigue ausente en el Estado.¹¹

LA MESA DE NEGOCIACIÓN DE LA HABANA

Gracias a la Corte Constitucional Uribe no alcanzó su tercer periodo presidencial consecutivo y el país pudo con Santos retomar la ruta de la solución política negociada con la insurgencia. Como un “traidor a su clase” se presentó y ello quería decir que había sectores de la Oligarquía que llegaron a la convicción de que la continuidad de la guerra no favorecía ya sus intereses de dominación ni era sostenible financieramente seguir gastando el 6% anual del PIB en el aparato militar y en un conflicto armado interno que el Estado, aún con el esfuerzo inmenso de los duros ocho años de la Seguridad Democrática, no pudo ganar. Ese fraccionamiento en la oligarquía en torno a la paz y a la guerra ha caracterizado los seis años del Gobierno Santos y ha propiciado inéditas alianzas políticas como durante la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2014 cuando la izquierda y todo el movimiento social por la paz se volcó en apoyo a Santos para salvar el proceso de negociación con las FARC.

En efecto, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) reconoce nuevamente la existencia del conflicto armado interno y la necesidad de la reparación a las víctimas del despojo con un programa estatal de restitución. Independientemente de las dificultades que ha tenido su implementación, la ruptura con el dogma ‘uribista’ es evidente y la polarización política ha llevado al Centro Democrático, el partido fundado por Uribe, a convertirse en la oposición de extrema derecha al Gobierno Santos y a su política de paz.

Desde 2012 en La Habana las conversaciones de paz entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC han negociado una agenda de seis puntos realista y acotada a las razones esenciales del levantamiento armado y sus consecuencias y a las condiciones para el fin de la guerra y la reincorporación del grupo insurgente a la lucha política legal. Aplicando las experiencias de negociaciones anteriores la Mesa de La Habana ha elaborado una metodología que, en general, ha garantizado que durante cuatro años de discusiones ya se haya llegado a acuerdos fundamentales sobre cinco puntos y se esté negociando ahora el punto final de la implementación. Estamos en la recta final de la negociación y seguramente antes de finalizar 2016 los colombianos estaremos refrendando en las urnas nuestro respaldo a los acuerdos de paz.

Desde el comienzo el Gobierno se negó a cualquier acuerdo inicial sobre cese al fuego bilateral, escarmentado por el fracaso del Caguán y presionado por las Fuerzas Militares y la derecha política, pero las FARC declararon un cese al fuego unilateral que se ha mantenido por más de un año sin que hayan faltado incidentes graves que a veces han ocasionado la suspensión temporal de las conversaciones pero nunca la ruptura del proceso. Sin que haya un acuerdo explícito, las Fuerzas Armadas oficiales han mantenido una actitud de repliegue ofensivo en las tradicionales zonas de guerra. Por supuesto ello ha significado un alivio importante en la percepción de la

¹¹ Huber, Florian. (2007). *“La ley de justicia y paz desafíos y temas de debate”*. Bogotá D. C. Cerec.

opinión pública con respecto al ambiente bélico que se respiraba en el país y ha empezado a generar un mayor apoyo de la ciudadanía a la negociación.

Con referencia a la participación ciudadana en la negociación, la tensión inicial entre el sigilo necesario que debe rodear la Mesa para preservar la discreción en la búsqueda de acuerdos, y la exigencia de la sociedad de espacios de consulta y discusión, se resolvió mediante los Foros temáticos sobre los puntos de la Agenda programados por la Universidad Nacional y la Naciones Unidas y por la visita de diversas delegaciones de la sociedad civil a la Mesa de La Habana: desde las organizaciones de víctimas, de comunidades indígenas y afrocolombianas, hasta la mesa de Género, los empresarios, las iglesias y los mismos partidos políticos.

En conjunto se han venido perfilando unos acuerdos básicos “para la consecución de una paz estable y duradera” que tienen que ver con las causas que originaron el conflicto armado en Colombia. Con respecto al tema de la Reforma Rural Integral hay que señalar que tuvieron que pasar 80 años y varias contrarreformas agrarias violentas para que, en el marco de una negociación política con la insurgencia, se pudieran desarrollar las medidas de la Ley 200 de 1936 en beneficio de la modernización agraria mediante el mercado de tierras, que constituía apenas una tímida reforma burguesa en desarrollo del principio constitucional (Reforma de 1936) de que “la propiedad tiene una función social”. La promesa de una transformación estructural del campo colombiano con acceso integral a la tierra mediante un programa redistributivo de un Fondo de tierras, un plan masivo de formalización de la pequeña y mediana propiedad y la creación de una jurisdicción agraria para garantizar los derechos de propiedad de los habitantes del campo, en cumplimiento del artículo 64 de La Constitución, abre posibilidades en beneficio del campesinado como sector económico y social y de la creación de una clase media rural que permita la democratización de la economía y de la política.

La nueva apertura política democrática que consagra el segundo acuerdo de la Mesa de La Habana nos recuerda otra vez el sabotaje permanente de la clase política a las reformas establecidas por la Constitución de 1991. El Estatuto de la oposición (artículo 112 C.N.) y la Ley de garantías y promoción de la participación ciudadana en la planeación, gestión y control de las políticas públicas, deben fortalecer el ejercicio de la democracia garantizando el acceso de las minorías políticas y sociales a la política, entendida como la práctica de la inclusión y la tolerancia, para que la democracia no se practique como la imposición de las mayorías a las minorías sino como el reconocimiento de los derechos de las minorías en un Estado democrático. La consolidación de la Paz y la superación de la violencia en la política colombiana requieren de garantías de seguridad por parte del Estado para que los líderes y movimientos sociales y políticos no sean sometidos a la persecución y al exterminio nuevamente. El estímulo a las organizaciones sociales, el respeto a la libre expresión, movilización y la protesta como derechos ciudadanos legítimos y la permanente interlocución del Estado con éstos, son un marco necesario para que la tramitación de conflictos dentro de la democracia evite nuevos desbordamientos de la violencia.

El problema de la tierra, de la democracia y de la participación política está en el origen de la lucha armada de las guerrillas colombianas en los años 60. Sólo después, en los años 70 y 80, el

narcotráfico apareció como una realidad y un poder que progresivamente se fue convirtiendo en parte estructural del conflicto interno. Corrupción, violencia, penetración en amplios sectores sociales e institucionales y degradación de la ética social constituyen su impronta en la sociedad colombiana. Su impacto en la guerra interna se ejerció a través de la alianza de los carteles de la mafia con los grandes terratenientes y ganaderos, sectores de la Fuerza Pública, empresarios nacionales e internacionales, y políticos regionales que, en conjunto, crearon y estimularon el paramilitarismo y degradaron la guerra. Además las inmensas ganancias del narcotráfico permearon todos los sectores sociales y sirvieron de combustible para el conflicto armado que alimentó también a las fuerzas insurgentes. La guerra contra las drogas fue también el expediente norteamericano para continuar su permanente intervención en nuestro conflicto interno cuando se agotó el pretexto de la Guerra Fría.

Por ello el acuerdo sobre “Solución al problema de las Drogas Ilícitas” constituye un complemento necesario de los anteriores y sus compromisos, de cumplirse, un camino seguro para la superación de este fenómeno que tanto daño ha causado al país. Los programas de sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito, de tratamiento al consumo interno como un problema de salud pública y, finalmente, de lucha contra el crimen organizado en toda su cadena de producción, comercialización y blanqueo y en todos los sectores de la economía involucrados, se complementan con el necesario debate internacional en el marco de la Organización de Naciones Unidas con referencia a la guerra internacional contra las drogas, porque este es un crimen transnacional globalizado.

A diferencia de las negociaciones de paz de los años 90, la centralidad de la negociación de La Habana está en el reconocimiento de la dignidad y los derechos de las víctimas. No solamente porque el Derecho Internacional Humanitario prescribe que se les garanticen la verdad, la justicia, la reparación y la seguridad de no repetición, sino también el derecho a participar como sujetos sociales y políticos en la construcción de la paz y la reconciliación. Por eso el acuerdo del punto de víctimas, “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, las incluye en la “Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”, y en la “Unidad especial para la Comisión de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón del conflicto”. La Justicia Especial Para la Paz es el mecanismo de Justicia Transicional creado en la Mesa para conciliar en esta negociación los derechos a la justicia y a la paz, que garantiza seguridad jurídica combinando la posibilidad de amnistías para el delito de rebelión y conexos con la sanción penal para crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad. Esta JEP está concebida por la Mesa en el marco del Estatuto de Roma y del Tribunal Penal Internacional y su insistencia en la verdad plena como fundamento de la justicia y la reconciliación beneficia la construcción de la memoria del conflicto que es clave para la Reparación.

El Fin del Conflicto (punto 3 de la Agenda). Este Acuerdo reconoce explícitamente el monopolio de las armas en manos del Estado pero requiere de un Acuerdo sobre Garantías de Seguridad y lucha contra las Organizaciones Criminales y Paramilitares. Parte de un Pacto Político Nacional que se construya desde las regiones que proscriba el uso de las armas en la política y prohíba la promoción del paramilitarismo. Para ello se crea una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

para el desmantelamiento de las organizaciones criminales y paramilitares, de una Unidad Especial de Investigación en la Jurisdicción Ordinaria (Fiscalía) y de un Cuerpo Elite de la Policía Nacional para el mismo fin. Prevé también un Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones sociales en los territorios y un sistema de alertas tempranas en la Defensoría del Pueblo. Finalmente la prevención y lucha contra la corrupción y medidas para contener la penetración de organizaciones y conductas criminales en el ejercicio de la política.

El avance de la negociación en la Mesa de La Habana permitió la difusión pública el 23 de Julio del Acuerdo sobre el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de armas de la guerrilla de las FARC y el anuncio de los procedimientos y mecanismos de monitoreo y verificación tanto de la concentración de los grupos armados en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización como de la custodia de las armas en dichas zonas por las Naciones Unidas y del cronograma de esa progresiva transformación de las FARC en organización política civil. Todo este proceso de negociación y acuerdos ha contado con el acompañamiento de Organismos Internacionales (ONU- CELAC) y Países Garantes y Acompañantes (Noruega, Cuba, Venezuela, Chile) y la presencia de delegados de la Unión Europea y del Gobierno de Estados Unidos, lo que le confiere un sólido respaldo internacional.

Para la implementación de los acuerdos, después de la firma del Acuerdo Final, lo que se pone a la orden del día es la Refrendación, que fue largamente discutida entre la propuesta gubernamental de una consulta popular y la aspiración de la delegación de las FARC a una Asamblea Constituyente. Al final la guerrilla hizo una concesión de realismo y de gran significado político al plegarse a la decisión de la Corte Constitucional sobre el plebiscito para la Refrendación, sin renunciar al proyecto de Constituyente a mediano plazo y en condiciones de legalidad.

La Paz Negociada alcanza entonces su resultado más importante en los últimos 30 años. De todas maneras el país está polarizado frente a la Refrendación en las campañas por el sí de los partidarios de la negociación de La Habana y el no de la derecha uribista que disfraza su opción por la continuidad de la guerra con el expediente imposible de renegociar los Acuerdos conseguidos durante cuatro años. Esta es una hora trascendental en la historia reciente de Colombia en la que se juega en las urnas la superación definitiva de nuestra última guerra de medio siglo con todos sus horrores. Es la hora de la alta política, pero también es la hora de la ética que invoca los valores más puros de una sociedad y se distancia de la campaña del miedo, la mentira, el cinismo y el egoísmo de quienes no quieren perder sus privilegios amasados con la violencia y temen enfrentar el juicio de la verdad.

EL ELN: LA NEGOCIACIÓN BLOQUEADA

Con respecto al ELN, después del anuncio del 30 de Marzo, cuando Gobierno y guerrilla dieron a conocer la Agenda para la negociación pública después de casi dos años de contactos discretos, el proceso está empantanado en una situación nada clara en la que el Gobierno le exige al ELN un gesto que demuestre su voluntad de paz, como el abandono público del secuestro y la liberación de todos los secuestrados en su poder, mientras los negociadores y el Coce rechazan las que llaman precondiciones no establecidas en la Agenda y justifican esa práctica aberrante. En el fondo

se trata de una situación política compleja porque el efecto espejo de la negociación con las FARC no le deja mucho margen al Gobierno para concesiones que la opinión pública no aceptaría, mucho más con el precedente del cese al fuego unilateral de las FARC, mientras que parece que la situación interna del ELN que demuestra una falta de cohesión frente a la decisión de la negociación política se expresa en una rigidez extrema y en una incapacidad de percibir que a estas alturas el pulso no lo están jugando sólo con el gobierno sino con los límites de tolerancia de la sociedad colombiana frente a la insurgencia y sus prácticas violentas.

El ELN lleva 25 años ensayando intentos de negociación con todos los Gobiernos. Al principio la negociación hacía parte como elemento táctico de su estrategia de Guerra Popular Prolongada cuando leían el ascenso de la lucha armada en Centroamérica como el anuncio de un periodo Pre-revolucionario en Colombia. Pero el cambio de la correlación de fuerzas mundial con el fin de la Guerra Fría y la cadena de negociaciones de paz que emprendieron las guerrillas colombianas y centroamericanas a comienzos de los 90, los llevaron a asumir la realidad como un periodo de Resistencia en el cual la negociación jugaba un papel de instrumento de propaganda de sus propuestas y de su visión acerca del carácter equivocado de la búsqueda de salidas dialogadas al conflicto armado interno. La misma figura de Camilo Torres fue instrumentalizada por el ELN como el cura guerrillero, ideologizando una decisión coyuntural de su vida mientras se soslaya su aporte a la Revolución colombiana y latinoamericana como referente de la Teología de la Liberación y como intérprete de un cristianismo comprometido radicalmente con las transformaciones sociales y económicas.¹²

En su último Congreso se llegó a un frágil acuerdo interno sobre la negociación política, pero las tensiones internas y la estructura federada de la Organización han acentuado el carácter vacilante y rígidamente principista de su comportamiento. Sin embargo, la Agenda acordada con el Gobierno, que insiste en la participación de la población en la construcción de la paz como ha sido tradicional en su propuesta de Convención Nacional, a pesar de su ambigüedad en temas como Democracia para la paz o Transformaciones para la paz, tiene la potencialidad de poner en la discusión nacional problemas que el ELN ha agitado y que no han estado presentes en la Mesa de La Habana como el Reordenamiento Territorial, la explotación irracional de los recursos naturales, y la política ambiental que son temas más urbanos.

La importancia trascendental del momento para la suerte del país exige que en esta disyuntiva nacional entre la paz y la guerra el Gobierno y el ELN flexibilicen sus posiciones y echen a andar la fase pública de la negociación convenida. El Gobierno Santos debe elevar el nivel de interlocución y darle al ELN el tratamiento digno de una guerrilla mayor, con una tradición de cincuenta años de lucha armada, capacidad de perturbación en varios territorios del país e influencia en amplios sectores sociales y territoriales. El ELN debe poner los pies en la tierra y en la coyuntura y aprestarse a una negociación digna que le permita potenciar sus acumulados políticos y sociales y, sobre todo, transitar con sus propuestas de la lucha armada a la lucha política y cederle la vocería

¹² Hernández Valencia, Fernando. (2016). Artículo, *“Corriente de Renovación Socialista: Lecciones de una ruptura con el ELN”*, en *“Y sin embargo se mueve”*, Víctor de Currea Lugo Coordinador.

al pueblo que, en su propia expresión, habla y manda, para que sea la lucha política y social la que consiga las reivindicaciones históricas que la guerra no pudo conseguir.

LA HORA DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

El cierre del ciclo de conflicto armado interno por causas políticas gracias a la negociación, nos pone a los colombianos de cara al futuro con la responsabilidad de superar las causas históricas de la violencia y delinear las condiciones para construir una sociedad reconciliada y justa. No se trata del fin de la historia, pero sí, como diría Marx, del cierre de la prehistoria. Es un paso en la modernización del país y de su democracia. Las negociaciones de paz ponen los temas de la Agenda en la discusión nacional y acuerdan las condiciones básicas para la superación de la violencia política, pero es a la sociedad colombiana organizada a quien corresponde, con los métodos de la democracia, exigir, presionar y negociar las transformaciones.

El Gobierno no puede trazarle a la sociedad las líneas rojas que anuncia permanente frente a la negociación con la insurgencia. Aquí hay que discutir públicamente el modelo económico que le va dar sostenibilidad al posconflicto armado, no puede ser que la agenda neoliberal se superponga sobre las prioridades de la construcción de la paz. Se requiere un modelo económico de transición que, por lo menos durante una década, cree las condiciones para que la nueva realidad del campo negociada en La Habana no sea una frustración. La comunidad internacional que ha rodeado sin fisuras este proceso puede darle a la economía colombiana un tratamiento especial durante una década en cuestión de mercados seguros, aranceles, fondos especiales. Y el gobierno no puede seguir con una agenda económica autista a las condiciones de la paz. No es comprensible, por ejemplo que en la propuesta de presupuesto para el 2017 presentada al Congreso el mayor rubro (54 billones de pesos) sea para el servicio de la deuda externa. ¿No es posible en el marco de la consolidación de la paz renegociar con la banca internacional mejores condiciones y mayores plazos que permitan dedicar mayores recursos a la construcción de la paz?¹³

Lo mismo puede decirse frente al modelo militar. Conseguida la paz, el país no necesita ya una Fuerza Pública de casi medio millón de personas ni dedicar 28,7 billones del Presupuesto Nacional al Ministerio de Defensa cuando a la salud, cuya crisis ya está tocando fondo, se le asignan sólo 21,4 billones. La transformación de nuestras fuerzas militares y de policía, incluida su doctrina, no puede seguirse haciendo de espaldas a la sociedad colombiana que ha sufrido los efectos durante más de medio siglo de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Una nueva Fuerza Pública para la paz y la reconciliación debe gestarse en el debate público sin que obedezca más que a los intereses nacionales y de la consolidación de una democracia moderna y civilista.

Finalmente, claro que hay que discutir el carácter y el papel de la propiedad privada e incluso las obligaciones de la empresa privada en la construcción de la Paz. Mencionamos antes la Reforma Constitucional de 1936 en cuanto a “la propiedad tiene una función social”, en el mismo sentido la constitución de 1991 (artículo 333) habla de que “la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro del límite del bien común” y de que “la empresa como bases del desarrollo, tiene

¹³ Revista Semana. (07-29-2016), “Apretón en nómina estatal para 2017”

una función social que implica obligaciones”. Ahora se trata de cómo combinar en el Modelo Económico de Transición a la Paz las funciones de la gran empresa y la promoción de la mediana y pequeña empresa en la industria, el comercio y la agricultura, y recuperar el papel de las empresas asociativas y cooperativas y de la economía social, según el concepto del Papa Francisco de, “Nuestra casa común” y “nuestros bienes comunes”¹⁴. Hace poco el jefe de la Comisión negociadora del Gobierno en La Habana afirmaba que la base económica del posconflicto no iba a ser el socialismo. Tenemos el deber de preguntar entonces: ¿será el capitalismo salvaje, en su fase neoliberal, el sustento económico de una paz sostenible?

Fernando Hernández Valencia
Director Ejecutivo de la Corporación Nuevo Arco Iris
Bogotá, Agosto de 2016.

¹⁴ Francisco “Laudato Si”, 2015.