

CAPÍTULO 5
DEL M-19 A LA ALIANZA
DEMOCRÁTICA M-19: 1986-1990

El 7 de agosto de 1986 durante su toma de posesión, el presidente Barco dio a conocer su Estrategia de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, la cual buscaba quitarles protagonismo a las guerrillas mediante la eliminación de las “condiciones objetivas” que les dieron origen. Asimismo, buscaba establecer un acercamiento entre el gobierno y la ciudadanía en la discusión de los proyectos de mejoramiento y desarrollo de cada comunidad. Es decir, la política del gobierno estaba dirigida al reconocimiento de la población como interlocutores en los procesos de formulación e implementación de programas porque la administración Barco partía de la premisa de que sólo el gobierno tenía la legitimidad legal para actuar, por lo que no se debía negociar con las guerrillas —o con cualquier otro actor— las reformas políticas y sociales necesarias para el desarrollo del país.¹

Además, esta política buscaba redirigir la atención de la opinión pública hacia los procesos para contrarrestar las causas objetivas de la violencia armada, lo que implicaba reducir la importancia hacia la negociación con las guerrillas.² Con esta reflexión gubernamental coincidió el período en el cual, al interior de la CGSB se consideraba innecesario iniciar un nuevo proceso de negociación con el gobierno. Sin embargo, las posturas del gobierno y de las guerrillas no fueron los únicos factores que contribuyeron a desestimar un proceso de paz

¹ Chernick, Marc, “Negotiating peace amid multiple forms of violence: the protracted search for a settlement to the armed conflicts in Colombia”, en Arnson, Cynthia, *Comparative peace processes in Latin America*, Stanford University Press, Washington, D.C., 1999, pp. 159-200, pp. 177-178.

² López Gutiérrez, William, “Las políticas de la paz y los procesos de negociación en Colombia. Breve balance y perspectivas”, *Convergencia*, mayo-agosto, Año 6, Número 19, 1999, pp. 245-274, p. 250.

durante los primeros años del cuatrienio de Barco, ya que el narcoterrorismo, las actividades de los paramilitares, así como la crisis económica obligaron a la administración Barco a centrar su atención —y esfuerzo— en el desarrollo e implementación de políticas para su control y manejo.

Asimismo, estos últimos factores determinarían la agenda internacional de la administración Barco, la cual tuvo que construir un equilibrio entre los intereses de los Estados Unidos y los de Colombia, en especial respecto al manejo del tráfico de drogas.

La agenda internacional de Virgilio Barco Vargas

Durante esta administración, las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos se caracterizaron por ser disímbolas, es decir, coincidían en cuestiones como el combate al tráfico de drogas y la implementación de políticas económicas neoliberales, pero se contradecían respecto al manejo del conflicto armado colombiano —durante los dos últimos años de su gobierno— y por la crítica a las acciones que en materia exterior realizaba Estados Unidos, especialmente con Cuba, Nicaragua, Panamá e Irak.

En el caso de la primera característica de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, el combate a las drogas implicó el endurecimiento de las medidas internas, así como la aplicación del Tratado de Extradición, ya que Barco:

Como Embajador de Colombia en los Estados Unidos había firmado el Tratado de Extradición entre los dos países, y como presidente demostró su voluntad de aplicarlo. [Para ello, tuvo] [...] que librar una ardua batalla jurídica, incluso para solucionar la inaplicabilidad del Tratado decretada por la Corte Suprema de Justicia. Al final de su gobierno, incluso llegó a adoptar

medidas por decreto de estado de sitio que permitieron la utilización de las normas previstas en el Tratado de Extradición.³

No obstante, las múltiples acciones de combate al tráfico de drogas realizadas por el gobierno de Barco, éste continuamente tuvo la amenaza estadounidense por aplicarle sanciones económicas, debido a lo que el gobierno de Estados Unidos consideraba como acciones no positivas la negativa colombiana para aceptar la instalación de radares estadounidense en su territorio, con el objetivo de controlar los vuelos ilegales o la fuga en diciembre de 1988 de Luis Ochoa, uno de los integrantes más importantes del cártel de Medellín.

Como ya se ha hecho mención, el tratamiento a las guerrillas fue uno de los tres temas que provocaron un distanciamiento entre Estados Unidos y Colombia durante la presidencia Barco, a pesar de que durante los dos primeros años de la administración colombiana existió una negativa gubernamental para negociar, lo que coincidió con la política exterior del gobierno de Ronald Reagan (1981-1989), que generalizaba la interacción entre el narcotráfico y las guerrillas, y renombraba a éstas últimas como *narcoguerrillas*. De esta manera, ejerció presión sobre el gobierno de Colombia tanto para continuar la lucha contra el narcotráfico, como para evitar un proceso de paz con las guerrillas.

De acuerdo con el gobierno de Estados Unidos la manera más eficaz para detener el flujo de drogas era incrementar la erradicación de cultivos ilícitos, lo cual también terminaría impactando a las guerrillas porque reduciría sus fuentes de fi-

³ Pardo García-Peña, Rodrigo, “Colombia y Estados Unidos. Intoxicados por las drogas”, en Ramírez, Socorro; Restrepo, Luis Alberto, *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa*, Siglo del Hombre Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1997, pp. 296-319; p. 305.

nanciamiento y por ende, facilitaría su derrota militar. Por ello, no se consideraba viable ningún tipo de negociación.

Sin embargo, a partir de mayo de 1988, las negociaciones con el M-19 para liberar al dirigente del partido conservador, Álvaro Gómez, permitieron que se hicieran públicas las intenciones del grupo para una negociación de paz, lo cual coincidió con el escándalo político internacional por los informes de apoyo de Estados Unidos a la Contra en Nicaragua, así como el apoyo militar a Irán y Afganistán. Esto permitió que durante el período de análisis, las condiciones de negociación, así como el proceso de paz con el M-19, Colombia no tuviese la presión del gobierno estadounidense.

El segundo punto que alejaría al gobierno de Barco de Estados Unidos, fueron las constantes críticas del primero a la política exterior de dicho país en el marco del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, en donde Colombia ocupó un espacio en el período de 1989 a 1990. Por ejemplo, las protestas por los intentos estadounidenses por aplicar sanciones económicas a Cuba y a Nicaragua, o la reprobación por la invasión militar a Panamá el 20 de diciembre de 1989, dirigida a deponer a Manuel Antonio Noriega.

Asimismo, —y como tercer punto— Colombia apoyó las críticas que los países integrantes del NOAL hicieron al conflicto estadounidense con Libia o a la invasión a Irak y Kuwait en 1990. Sin embargo, debido a la crisis económica colombiana, y a la necesidad de negociar préstamos tanto con entidades financieras internacionales, como con el gobierno de Estados Unidos, la postura crítica de la cancillería del gobierno de Barco fue atenuándose gradualmente.

En cuanto al NOAL, Virgilio Barco los consideraba “como [un] elemento de equilibrio en el sistema internacional, de apertura al diálogo con los países industrializados y como

espacio para mejorar la capacidad negociadora nacional”.⁴ Por ello, la participación colombiana en el NOAL durante este período de gobierno dio primacía a tres temas en la agenda de discusión: la pobreza, el narcotráfico y el tráfico de armas.

Debido a la labor de la comitiva colombiana para que el pleno de los NOAL aprobara declaraciones a favor del desarme y del respeto a los derechos humanos, en 1988 se propuso a Colombia para que ocupara la presidencia de dicho organismo. Propuesta que no fue aceptada, debido a que el país ocuparía un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU durante el período 1989-1990. Sin embargo, dicha situación se consideró positiva porque permitió la representatividad del NOAL en ese organismo.

Al iniciar la década de los noventas, esta buena relación entre Colombia y los NOAL iría paulatinamente disminuyendo debido a los contextos nacional e internacional del país. El primero se caracterizó por el impulso que el entonces presidente César Gaviria les daba a las relaciones bilaterales con los países vecinos, en aras de concretar la apertura plena del mercado nacional. El segundo contexto se debía al colapso del mundo bipolar, lo cual provocó una crisis de identidad en el NOAL debido a que la confrontación Este-Oeste —que le dio origen y sustento— se consideraba concluida.

La crisis del NOAL se agudizó con el inicio de la guerra civil en Yugoslavia, país fundador del movimiento. Asimismo, la creación del G-77 como un foro para la discusión exclusivo para temas económicos, mermó la capacidad del NOAL. Casi al finalizar el gobierno de César Gaviria en el año 1994, Colombia

⁴ Ramírez, Socorro, “Colombia en el Movimiento de Países No Alineados”, en Ramírez, Socorro; Restrepo, Luis Alberto, *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política Exterior colombiana en los años noventa*, Siglo del Hombre Editores, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1997, pp. 152-178, p. 161.

recibió el ofrecimiento para ocupar de nuevo la presidencia del NOAL, la cual asumiría al siguiente año y hasta 1998.

Durante la presidencia de Colombia, el movimiento tuvo un viraje en su concepción ideológica —y de objetivos— de lucha, esto fue producto del “Llamamiento de Colombia” firmado el 20 de octubre de 1995, el cual señalaba la cooperación como método para lograr un desarme efectivo a nivel mundial, así como para el cumplimiento de los acuerdos emanados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Conferencia Mundial en Viena sobre derechos humanos y la Conferencia Mundial sobre la Mujer. A partir del llamamiento, el NOAL fue diluyéndose de la arena política internacional.

En el caso de los países limítrofes con Colombia —Panamá, Venezuela, Ecuador, Perú y Brasil— tanto el narcotráfico, como el conflicto armado comenzaban a ser percibidos como elementos de peligro para su estabilidad, ya que los flujos de drogas, armas, así como el desplazamiento forzado de personas, comenzaba a impactar en los territorios fronterizos. Por ello, fue “*utilizado* por sectores gubernamentales vecinos en sus propias situaciones críticas y [sirvió como] catalizador de intereses nacionales o regionales”;⁵ lo que les permitiría ejercer presión política sobre el gobierno colombiano para que las interacciones de tipo económico fuesen un poco más benéficas para dichos países.

El último año de la presidencia de Barco coincidió con el fin de la guerra fría. El mayor impacto para el sistema político colombiano provino de las grandes empresas transnacionales.

⁵ Ramírez, Socorro, “La ambigua regionalización del conflicto colombiano”, en Gutiérrez, Francisco; Willis, María Emma; Sánchez Gómez, Gonzalo, *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Editorial Norma, Bogotá, 2005, pp. 70-96; p. 91.

Las cuales comenzarían a adquirir el poder político y económico suficiente como para modificar la política económica de un país. En el caso colombiano, la presión se ejercería tanto para la concesión de la explotación de los recursos petroleros, como para la inversión en cuerpos de seguridad para proteger dichas inversiones de la acción guerrillera.

Las relaciones exteriores del gobierno colombiano en el período 1986-1990 se caracterizaron por mantener los esfuerzos de diversificación de las interacciones que permitiesen modificar el manejo de los flujos económicos y políticos. Sin embargo, tanto el combate al tráfico de drogas como el manejo del conflicto armado se constituyeron en elementos que influyeron en la tendencia hacia la incertidumbre en la política interna de la administración de Barco.

La mirada hacia el interior

Como se mencionó previamente, la violencia armada derivada del narcoterrorismo y el manejo de la crisis económica, concentraron la atención de la administración Barco. Por ello, no sólo la agenda de la política exterior redujo sus puntos de interés, sino también la política interna.

Durante la administración Barco, comenzaron a implementarse políticas neoliberales que implicaban la reducción del Estado y el apoyo al libre mercado. Estas medidas trataban de atender la crisis económica que a finales del gobierno de Betancur había comenzado a repuntar. Colombia enfrentaba un déficit en la balanza de importaciones y exportaciones a pesar de las medidas que, para incentivar al sector energético e industrial, había implementado el presidente Betancur. Ello provocó que, a partir de 1984, cuando las reservas del país se habían reducido casi en un 80 por ciento —debido al pago de deuda—, el gobierno

de Betancur comenzara a solicitar créditos para pagar los intereses de deuda, duplicando con ello el monto total de la deuda externa del país.

Al concluir la administración de Belisario Betancur, la situación económica de Colombia paulatinamente fue deteriorándose, ya que la inflación alcanzó un índice del 18% con un crecimiento promedio anual del PIB del 2% y un déficit 11%, reflejándose en la población colombiana en un desempleo promedio del 14.7% y un aumento del índice de pobreza al 21% del total de la población.⁶

Para enfrentar esta crisis, el presidente Barco solicitó recursos a instituciones financieras como el FMI y el Banco Mundial, así como la renegociación de los plazos de pago de deuda con el objetivo de ampliarlos. Sin embargo, éstos fueron condicionados a la implementación de políticas neoliberales, como la liberación del mercado nacional, la inversión directa de capitales extranjeros en industrias clave como los energéticos, así como la reducción del Estado mediante la privatización de empresas estatales.

Sin embargo, estas medidas impactaron negativamente a diversos sectores de la población, en especial a los habitantes de las zonas rurales. Por ejemplo, entre el período 1970-1986 el porcentaje de pobreza era del 36%, sin embargo, durante la administración Barco esta cifra se elevó a 49%, es decir, esta población no contaba con recursos necesarios para adquirir el mínimo de alimentos y satisfacer necesidades básicas. Además, “mientras menos del 2% de los propietarios [poseía] el 40% de los predios, el 63% de los campesinos [era] propietario de solamente el 5 % de la superficie [...]”.⁷

⁶ Ossa, Carlos, *El Gobierno Barco. Política, economía y desarrollo social en Colombia 1986-1990*, FEDESARROLLO, Fondo Cultural Cafetero, Bogotá, 1994, pp. 204-205.

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo Informe sobre*

Si bien esta exclusión en la propiedad agraria ya era un problema desde inicios del siglo xx, esta situación se exacerbó por la compra de tierras por parte de los narcotraficantes, ya que este proceso era precedido —y acompañado— de violencia armada y desplazamiento forzado. Así, a pesar del impulso al programa de gobierno para el Desarrollo Rural Integrado (DRI) y la implementación del programa de erradicación de la pobreza absoluta, la situación rural no mejoró. En 1988 el presidente Barco impulsó la ley 30, que pretendía dinamizar la pospuesta reforma agraria en Colombia. Si bien esta ley no tuvo los efectos buscados, tuvo un resultado muy importante: el reconocimiento de los derechos de la mujer campesina sobre la tierra.⁸

Debido a estas condiciones económicas las movilizaciones rurales y urbanas comenzaron a dispersarse por el territorio colombiano. Los paros locales y regionales impactaron el nororiente del país. En algunas ocasiones, las marchas campesinas se confundieron con el desplazamiento forzado, lo que aunado al acoso paramilitar hacia los líderes campesinos incrementó la violencia armada. Asimismo, para algunos sectores de la clase política-empresarial estas movilizaciones campesinas fueron interpretadas como el resultado de la intervención de las guerrillas o de los narcotraficantes para oponerse a la presencia del Estado en una zona determinada, ya fuese como factor que propiciara el desplazamiento forzado o bien, como un propulsor de la protesta social. El narcotráfico —y la violencia armada que propiciaba— era un elemento que paulatinamente permeaba múltiples aspectos de la vida en Colombia.

la situación de los Derechos Humanos en la República de Colombia, 1990-1992, Washington D. C, 1991, Capítulo II inciso A.

⁸ Archila Neira, Mauricio, *Idas y venidas. Vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia 1958-1990*, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Centro de Investigación y Educación Popular, Bogotá, 2005, p. 121.

La guerra contra el narcotráfico

Al iniciar la administración de Virgilio Barco tres factores determinaron un cambio en la política del combate a las drogas, primero se decretó una reforma tributaria que permitió la nacionalización de fortunas sin la necesidad de pagar impuestos ni explicar el origen de éstas. Con esto se buscaba reactivar la economía del país, sin embargo, permitió que varios narcotraficantes “legalizaran” sus recursos económicos.

Durante la administración Barco la producción de cocaína en Colombia comenzó una curva de crecimiento frenética. Los ingresos anuales promedio de la exportación de ese estimulante equivalieron al 7 % del PIB.⁹ Dichos recursos retornaban de manera parcial a la economía colombiana, una vez que se realizaba el proceso de lavado de dinero. De esta manera, durante dicho período, hubo un auge en diversas empresas de construcción, producción terciaria, así como un crecimiento del mercado ilegal para el contrabando de bienes suntuarios, por lo que la reforma tributaria buscaba reactivar la economía mediante el ingreso de dichos recursos provenientes del narcotráfico.

El segundo factor sucedió en octubre de 1986, el CNE recomendó detener el programa de erradicación de cultivos. Y, por último, el 12 de diciembre del mismo año, la Corte Suprema de Colombia anuló el Tratado de Extradición del 79, debido a que éste no había sido firmado por el presidente Julio César Turbay Ayala, sino por el ministro de gobierno, Germán Zea Hernández, quien carecía de facultades constitucionales para realizar dichos acuerdos bilaterales.

En el caso de la reforma tributaria, ésta fue decretada el 14 de diciembre de 1986. Sin embargo, de manera simultánea el

⁹ Steiner, Roberto; Corchuelo, Alejandra, *Repercusiones económicas e institucionales del narcotráfico en Colombia*, Centro De Estudios Sobre Desarrollo Económico (Cede), Universidad de los Andes, Bogotá, 1999, p. 14.

gobierno de Barco les declaró la guerra a los negocios relacionados con el narcotráfico. La respuesta de “Los Extraditables” fue el asesinato del jefe de la policía antinarcóticos, el coronel Jaime Rodríguez Gómez —quien había encabezado diversos operativos para la desactivación de laboratorios clandestinos, entre ellos el de “Tranquilandia”—, así como el asesinato del director del diario *El Espectador*, Guillermo Cano, ambos el 17 de diciembre de 1986. Además, el 13 de enero de 1987, el embajador de Colombia en Hungría, Enrique Parejo González, sufrió un atentado en su contra.

En cuanto a la anulación del Tratado de Extradición del 79 por la Suprema Corte de Justicia, el presidente Barco decretó el 14 de diciembre la ley 68 de 1986, la cual otorgó al ejecutivo la responsabilidad en la continuidad del Tratado de Extradición. Asimismo, el presidente expidió dos decretos, el primero de ellos el 17 de diciembre de 1986 con número 3655, que ordenaba la incursión de las fuerzas armadas en el combate a las drogas; y el segundo del 19 de diciembre de 1986 con número 3671, que establecía el juicio a casos de delitos de narcotráfico en cortes militares no importando si el acusado fuese civil. Éste último fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema el 5 de marzo de 1987.

La violencia interna se incrementó debido a diversos atentados con explosivos, asesinatos y amenazas a miembros del sistema de justicia y a sus familias. Por ejemplo, en enero de 1988 fue secuestrado Andrés Pastrana Arango, hijo del expresidente Misael Pastrana Borrero y entonces candidato del partido conservador a la alcaldía de Bogotá. Además, fue asesinado el procurador general de la nación, Carlos Mauro Hoyos debido a su campaña a favor de la extradición. En ese mismo mes, el presidente Barco decretó el estatuto antiterrorista, el cual modificó el Habeas Corpus con el fin de impedir la evasión de la justicia, y se creó la figura de las recompensas para quien colaborara con las autoridades, y

se dictaron medidas para el control de la información sobre actos terroristas.

Dado el incremento de la violencia armada, el 1 de septiembre inició un diálogo entre el secretario de la presidencia, Germán Montoya, con los abogados de “los Extraditables”, los cuales ofrecieron su retiro del tráfico de drogas, así como la entrega de armas, laboratorios y explosivos y la repatriación de capitales a cambio de la garantía de no aplicación de la extradición. Sin embargo, el gobierno de George Bush (1988-1992) negó su apoyo a la posibilidad de negociación con los narcotraficantes e inició una campaña de retención de exportaciones colombianas en aduanas, destrucción de productos originarios de Colombia tales como café, flores y banano, y revisiones a barcos, aviones y pasajeros colombianos, por lo que el presidente Barco descartó dicha posibilidad.

En respuesta, el 16 de enero de 1989, doce jueces e investigadores que indagaban acerca de los asesinatos de funcionarios judiciales, fueron acribillados en la Rochela, departamento de Santander.¹⁰ El 4 de abril del mismo año, el comandante de la policía en Antioquia, coronel Valdemar Franklin Quintero dirigió varios operativos que permitieron la desactivación de cinco laboratorios de procesamiento, el decomiso de una avioneta y la detención, en mayo de 1989, de varios familiares de los principales capos del narcotráfico.

¹⁰ Este hecho sería conocido como la masacre de La Rochela. Tras un largo proceso en cortes nacionales e internacionales; el 11 de mayo de 2007, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sentenció al gobierno de Colombia a conducir de manera eficaz procesos penales que permitieran el esclarecimiento de los hechos. Así como realizar medidas de reparación económica, tratamiento médico y psicológico a las víctimas y sus familiares. Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la masacre de La Rochela vs. Colombia*. Sentencia, San José, Costa Rica, 11 de mayo de 2007.

Una nueva oleada de homicidios se desató como respuesta de “Los Extraditables” a las acciones realizadas por el coronel Quintero, en especial los jueces y funcionarios judiciales fueron los objetivos de estas acciones. Por ello, el 17 de agosto de 1989 inició una huelga de éstos últimos para exigir al gobierno de Barco mayor protección contra la intimidación y las represalias violentas de parte del narcotráfico. Antes de que el presidente Barco pudiese emitir una respuesta a sus demandas, el 18 de agosto de 1989 fueron asesinados el coronel Valdemar Franklin Quintero y el candidato a la presidencia del Partido Liberal, Luis Carlos Galán. Este último fue asesinado debido a las denuncias que realizó sobre Pablo Escobar Gaviria; por sus actividades relacionadas con el narcotráfico, así como su oposición a que éste figurara en las listas del Partido Liberal para el parlamento al inicio de la década de los ochentas.

El 19 de agosto de 1989, el presidente Barco declaró la “Guerra Total” al narcotráfico. Esto implicó la orden de allanamiento a laboratorios de refinamiento y el decomiso de avionetas, helicópteros, barcos, yates, automóviles, armas, dólares, dinamita y equipos de comunicación pertenecientes al narcotráfico. Cinco días después, “Los Extraditables” declararon a su vez la guerra contra el gobierno, efectuando 85 atentados con dinamita en las ciudades de Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena y Bogotá contra diversos blancos. Además, inició una oleada de secuestros a empresarios y comerciantes, los cuales se incrementaron de 182 en 1986 a 1,282 en 1990.¹¹

Debido a las afectaciones a los intereses de los grupos empresariales y de la clase política, éstos comenzaron a presionar al gobierno de Barco para que encontrara un mecanismo que

¹¹ Pinto Borrero, María Eugenia; Altamar Consuegra, Ivette; *et al.*, *El secuestro en Colombia: caracterización y costos económicos*, Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, Bogotá, 2004, p. 7.

disminuyera la violencia armada. Presión a la que se unió la opinión pública nacional.

Con este contexto, el 5 de diciembre de 1989 el Congreso aprobó someter a referéndum el problema de la extradición. Como respuesta y con el objetivo de asesinar al general Miguel Alfredo Maza Márquez —quien dirigía la guerra contra el narcotráfico—, el 6 de diciembre ocurrió un atentado dinamitero contra las instalaciones del DAS, dejando como saldo 63 muertos y 727 heridos. Así, durante el último año de la administración de Virgilio Barco se cumplían a cabalidad las medidas recomendadas por el gobierno de Estados Unidos para el combate a las drogas: militarización, erradicación y extradición.

Otra consecuencia que tuvo la guerra contra el narcotráfico fue el cambio en el trato a los grupos paramilitares ya que, tras el asesinato del candidato liberal, Luis Carlos Galán perpetuado por dichos grupos, así como de la masacre de la Rochela, la clase política retiró su apoyo —al menos de manera pública— a estas organizaciones.¹² Por ello, no existió oposición cuando el presidente Barco derogó la Ley 48 de 1968 conocida como el Estatuto orgánico para la Defensa Nacional, que reglamentaba las autodefensas, así como la utilización de armas de uso exclusivo del ejército por parte de estos grupos.

Esto no implicó la desarticulación de los paramilitares, ya que éstos continuaron sus actividades debido al ingreso de recursos provenientes de su participación directa en el tráfico de drogas.

Durante las siguientes décadas, los diversos grupos se concentraron en una agrupación con efectiva presencia nacional denominada Autodefensas Unidas de Colombia

¹² Entre 1988 y 1991 el número de masacres perpetuado por los grupos paramilitares se incrementaron hasta alcanzar la cifra de 79 masacres por año en 1991. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo Informe sobre la situación*, 1991, Capítulo VII, Derecho a la vida, inciso C.

(AUC). A finales del año 2002, la AUC inició un proceso de negociación con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) que culminó con la desmovilización de esta organización en 2005, lo cual no significa que el paramilitarismo haya desaparecido de Colombia.

Estrategia de reconciliación, normalización y rehabilitación

Como se mencionó al inicio de este capítulo, durante su toma de posesión, el presidente Barco dio a conocer su Estrategia de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación. El empleo de estas tres nociones constituía un cambio conceptual en la política de paz, ya que: “se daba una visión realmente comprensiva de lo que es la paz y de lo que esta involucra, desprendiéndola del simplismo convencional de identificarla sólo con diálogos con la guerrilla”.¹³ De acuerdo con el gobierno Barco, la reconciliación tenía dos vertientes: la primera de ellas requería un acercamiento del Estado y la sociedad mediante la participación comunitaria, lo cual permitiría atender las demandas de la comunidad y disminuir la protesta social; la segunda vertiente de la reconciliación implicaba la definición de un proceso para la desmovilización y reincorporación a la vida civil de los grupos guerrilleros.

En cuanto a la normalización, ésta pretendía reivindicar los cauces institucionales —democracia, acceso a la justicia y representación en el Congreso— como los instrumentos para dirimir las diferencias; así se buscaba recuperar la vida armónica de la sociedad. Por último, la rehabilitación expresaba la intención del gobierno para atender las necesidades de la

¹³ Pardo Rueda, Rafael, *De primera mano. Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas*, Norma, Bogotá, 1996, p. 19.

población, en especial en las zonas afectadas por el conflicto armado. Para esto se reformuló el PNR implementado por la administración antecesora.

Dicha tarea fue encargada a la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación (CRNR). Esta consejería fue creada el 7 de agosto de 1986 con el objetivo de coordinar las labores de reconciliación, normalización y rehabilitación.¹⁴ Carlos Ossa Escobar fue nombrado el titular de esta área dependiente de la oficina de la presidencia. El 14 de diciembre de 1987 fue sustituido por Rafael Pardo Rueda, quien permanecería en el cargo hasta el término de la administración Barco.

Como ya se ha señalado, la función inicial de la CRNR fue la reformulación del PNR, para ello se consideró vincularlo al Programa de Erradicación de la Pobreza Absoluta, así como enfocarlo a generar procesos de economía social, y el desarrollo de un plan de inversiones en proyectos populares seleccionados mediante Consejos de Rehabilitación local.

El 5 de noviembre de 1986 fue presentado el nuevo Plan Nacional de Rehabilitación, para su operación fueron empleados los excedentes petroleros, así como préstamos del Banco Mundial para obras de infraestructura. La reestructuración del PNR implicó la definición de tres tipos de regiones en conflicto: las de colonización espontánea, las regiones de enclave guerrillero y las regiones de agricultura campesina deprimida.¹⁵

Recordemos que la interacción del narcotráfico, las guerrillas, los paramilitares y las fuerzas armadas tenían como punto de confluencia la población civil. Por ejemplo, el modo de operación del paramilitarismo transitó de la amenaza a

¹⁴ Una vez concluidos los procesos de paz con el M-19 también se haría cargo del proceso de reincorporación de los guerrilleros.

¹⁵ Comisión de Estudios sobre la Violencia, *Colombia: violencia y democracia*, 1988, p. 195.

la realización de masacres, con el objetivo de persuadir a un mayor número de campesinos. Por ello, entre 1988 y 1990 ocurrieron 206 masacres.¹⁶ Si bien la pretendida colaboración de los campesinos con las guerrillas continuaba siendo la justificación para estos actos, las actividades —y el encono— de los paramilitares se había incrementado a pesar de que las acciones de las guerrillas que afectaban a la población habían disminuido comparativamente debido tanto a los procesos de paz, como a los reacomodos al interior de las organizaciones.

Una de las consecuencias de las acciones armadas sobre la población rural fue el incremento del desplazamiento forzado, situación a la que también contribuyó la explotación petrolera. Las poblaciones indígenas y afrocolombianas fueron de las más afectadas. En el caso del primer grupo, si bien realizaba acciones de resistencia pacífica para conservar sus espacios ancestrales, lentamente fueron obligados a desplazarse hacia los extremos del territorio colombiano, en especial hacia la punta norte de la región caribe y la zona sur de la región amazónica.¹⁷

De acuerdo con la Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES), para el término del mandato de Barco, el desplazamiento forzado afectó a 119 mil personas, las cuales se asentaron en las llamadas zonas de reciente colonización. De esta manera, las interacciones entre las fuerzas armadas, narcotráfico, paramilitarismo, guerrillas y grupos delincuenciales generaban las condiciones para la creación de zonas en donde las víctimas del desplazamiento forzado serían doblemente victimizadas, debido a la ausencia de condiciones de legalidad y protección a sus derechos.

¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo Informe sobre la situación*, 1991, Capítulo VII, Inciso C.

¹⁷ Fuente: Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios OCHA, Naciones Unidas Colombia <http://www.colombiassh.org/site/spip.php?article231>

Por ello, la reestructuración del PNR implicó ampliar su cobertura geográfica de 153 municipios —durante el período 1982-1986 a 311 municipios, lo que implicó el 50% de la superficie del territorio nacional habitada por el 15% de la población colombiana.¹⁸ Asimismo, la CRNR tuvo como responsabilidad la atención y negociación de la protesta social, que —como ya se ha señalado— durante los primeros años de la administración Barco se intensificó debido a la crisis económica, y al incremento de la violencia armada: “En términos de las modalidades de la protesta, pueden registrarse, durante este [...] período, 33 marchas campesinas, 53 tomas de lugares públicos, 39 manifestaciones, 16 bloqueos a carreteras 38 paros cívicos [rurales y] 124 urbanos”.¹⁹ Durante la segunda mitad de la administración Barco, la CRNR tendría como responsabilidad la negociación con las guerrillas, en especial con el M-19.

Con la intención de conocer el origen de la violencia armada, así como las perspectivas para su atención, en enero de 1987 el ministro de gobierno, Fernando Cepeda Ulloa conformó la Comisión de Estudios sobre la Violencia. Ésta fue integrada por diez académicos, quienes durante siete meses trabajaron analizando la situación de violencia en Colombia a partir de la distinción de cuatro tipos básicos: la política, la socioeconómica, la sociocultural y la ejercida sobre los territorios.²⁰ A partir de éstos delimitaron la existencia de al menos diez tipos diferentes de violencia entre las que destacan las ejercidas por el Estado en contra de los movimientos sociales,

¹⁸ Pardo Rueda, Rafael, *De primera mano*, 1996, p. 37.

¹⁹ Bejarano Ávila, Jesús Antonio, “La política de paz durante la administración Barco,” en Ossa, Carlos, *El Gobierno Barco. Política, economía y desarrollo social en Colombia 1986-1990*, FEDESARROLLO, Fondo Cultural Cafetero, Bogotá, 1994, p. 89.

²⁰ Comisión de Estudios sobre la Violencia, *Colombia: violencia y democracia*, 1988, p. 11.

las minorías étnicas y la población en el marco de las actividades de mantenimiento del orden público.

Dentro de las críticas realizadas por la comisión se señaló que el gobierno se centraba únicamente en la violencia política y la generada por el narcotráfico, olvidando la atención al otro tipo de violencias. Por ello, consideraban que, en caso de no implementarse una política de Estado para atenderlas, únicamente se estaría optando por acciones sin posibilidades de negociación y reconciliación. El análisis ofrecido por la Comisión de Estudios sobre la Violencia fue considerado no sólo por la administración Barco, sino también por su sucesora para el desarrollo de políticas dirigidas a la atención a la violencia armada.

Formulación e implementación de la Iniciativa para la Paz

Como ya se mencionó, al inicio de la administración Barco, la negociación con las guerrillas fue colocada en un segundo plano dentro de su política de paz. Ello porque el gobierno dirigía sus esfuerzos para contrarrestar las causas objetivas de la violencia, así como al fortalecimiento del Estado como el único ente legal y legítimo para implementar dichas políticas.

Esto coincidió con la desestimación por parte de la CGSB para iniciar un nuevo proceso de negociación con el gobierno; para esto, desarrollaron actividades armadas para disputar el control de áreas estratégicas como las zonas fronterizas.²¹ Así, el gobierno incrementó el presupuesto de las fuerzas armadas para permitirles enfrentar tanto a la CGSB como a los narcotraficantes.

²¹ Ramírez, Socorro, “La ambigua regionalización del conflicto colombiano”, 2005, p. 77.

Si bien, la CGSB fue el resultado de la búsqueda de integración por parte de las organizaciones guerrilleras, al interior de cada una de éstas existían procesos disímolos de deliberación y reflexión que terminarían impactando tanto a las organizaciones como a la misma CGSB. El M-19 se encontraba en dicha situación.

El M-19 después de la toma del Palacio de Justicia

Después de la toma del Palacio de Justicia, la fracción militar del M-19 tomó el control de la organización. Así, las unidades militares fueron reforzadas, se crearon nuevos frentes e inclusive se impulsó la creación del Batallón América con reclutas provenientes de otros países andinos.²²

Esta lógica continuaría a pesar de la muerte del comandante general del M-19, Álvaro Fayad el 13 de marzo de 1986. Como su sucesor, fue designado Carlos Pizarro Leongómez, quien inició un proceso de reflexión al interior de la organización. Esto se debía al tipo de respuesta que recibían de la población, así como la imposibilidad de alcanzar una victoria militar sobre las fuerzas armadas. Ya que de acuerdo con el Cable de la Embajada de los Estados Unidos No. 13897, la población colombiana estaba cada vez más molesta y desilusionada con las guerrillas. En el caso del M-19, la toma del Palacio de Justicia terminó con la imagen de “Robin Hood a la colombiana” que tenía en la opinión pública.²³

Además, el M-19 tenía un bajo número de incorporación de nuevos elementos a la organización, es decir, la población no

²² Grabe Loewenherz, Vera, “Peace Processes 1990-1994”, *Accord*, Conciliation Resources, London, 2004, pp. 30-44, p. 39. Acerca del Batallón América véase capítulo 2 del presente libro.

²³ U.S. Embassy Colombia, “The Palace of Justice attack – Losses and Gains” Bogotá Cable 13897, 1985.

“mostraba disposición de apoyar las armas de la revolución por la vía de la insurrección popular”.²⁴ En cuanto al segundo tema se refería a la imposibilidad de superar cuantitativamente a las fuerzas armadas, tanto por el bajo número de integrantes como por el número de armas. De acuerdo con Navarro, Carlos Pizarro sostenía que el escalamiento de la guerra llevaría al M-19 a realizar actividades relacionadas con el narcotráfico, lo que provocaría una “degradación de las armas de la revolución”.²⁵

Así, el M-19 realizó un proceso de reflexión para redefinir la dirección de su lucha armada. Para ello, consideraron seis factores:

- a. *El narcotráfico.* El gobierno peleaba en dos frentes, sin embargo, pese a la unidad guerrillera las fuerzas armadas no eran vencidas.
- b. *El incremento de las actividades paramilitares* las cuales afectaban a la población civil. Durante el período 1986-1990 el incremento de los asesinatos y masacres fue superior al número de muertos en combate. Es decir, las víctimas de homicidio era en su mayoría la población civil.
- c. *El cansancio social frente a la guerra.* Dada la incapacidad del sistema político colombiano para crear mecanismos de protección a la población, ésta comenzó a organizarse, dando origen a los movimientos por la paz. Durante el gobierno de Barco 19% de las movilizaciones sociales eran en busca de la paz.²⁶ Algunos de estos movimientos

²⁴ Navarro Wolff, Antonio, “La desmovilización del M-19 diez años después”, en Cepeda, Fernando, *Haciendo paz. Reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia*, Embajada de los Estados Unidos, Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, 2001, pp. 66-74, p. 66.

²⁵ Ídem, p. 66.

²⁶ Romero, Mauricio, “Movilizaciones por la paz, cooperación y Sociedad Civil en Colombia”, en Archila, Mauricio; Pardo, Mauricio, *Movimientos*

comenzaron a transitar de la victimización, a la conciencia de su importancia como agentes de cambio. Lo que aunado a su trabajo en red incrementó tanto el número de sus acciones como las características de éstas. Para el M-19, la reflexión en torno a su propia operación lo llevó a analizar la importancia de este tipo de movilizaciones y los impactos que tendrían hacia la organización.

- d. *La presencia de sectores que planteaban la necesidad de modernizar al Estado Colombiano.* Parte de esos sectores serían determinantes para impulsar el proceso de Asamblea Nacional Constituyente (ANC) en 1990.
- e. *Los límites de la unidad guerrillera.* A pesar de la formación de la CGSB las distintas organizaciones guerrilleras antepusieron su doctrina a las posibilidades de coordinación. Lo que contribuyó al surgimiento de tensiones al interior de la CGSB.
- f. *El tránsito a la democracia a nivel internacional.* Al finalizar la década de los ochentas, tanto los países de América Latina como el bloque soviético, comenzaron procesos de democratización que cuestionaban la viabilidad de la vía armada para la transformación del Estado.²⁷

El resultado de este proceso de reflexión fue una nueva estrategia denominada “guerra contra la oligarquía, pero vida para el país”. De acuerdo con Vera Grabe, parte del proceso de reflexión permitió al movimiento considerar que

Sociales, Estado y Democracia, Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá, 2001, p. 406.

²⁷ García Durán, Mauricio; Grabe Loewenherz, Vera; Patiño Hormanza, Otty, “El camino del M-19 de la lucha armada a la democracia: una búsqueda de cómo hacer política en sintonía con el país”, en García Durán, Mauricio, *De la insurgencia a la democracia*, Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Bogotá, 2009, pp. 43-106, pp. 66-70.

los enfrentamientos con las fuerzas armadas no habían afectado a la clase política y empresarial colombiana,²⁸ en cambio habían dañado tanto al movimiento, y a la población civil, como a los soldados.

Además, el M-19 consideraba necesario generar una respuesta a la guerra sucia que los paramilitares —y narcotraficantes— desarrollaban en el país, porque la presencia de integrantes del movimiento en una zona determinada comenzaba a convertirse en la justificación para que el narcotráfico a través del sicariato y el paramilitarismo realizaran acciones violentas en contra de la población. De esta manera, para el M-19 quedó claro que “no tenía caso hablar de defender al pueblo, si este [sic] comenzaba a ser víctima de nuestra actuación”.²⁹

Para dar a conocer esta nueva estrategia, el 29 de mayo de 1988 el M-19 secuestró a Álvaro Gómez Hurtado, dirigente conservador. A pesar de las protestas de la clase político empresarial, el presidente Barco anunció su negativa para negociar con terroristas. Sin embargo, ante las presiones ejercidas por dichos grupos, reconsideró la colaboración de dos funcionarios públicos durante el proceso de liberación del excandidato presidencial.³⁰

El grupo de negociación para la liberación de Gómez Hurtado estuvo precedido por Monseñor Darío Castrillón, presidente de la Conferencia del Episcopado Latinoamericano, e integrado por senadores de ambos partidos, representantes de grupos económicos y de defensa de derechos humanos. Recordemos que Monseñor Castrillón había participado en la comisión de negociación con el M-19 durante la administración de Betancur. Razón por la cual contaba con la confianza

²⁸ Grabe Loewenherz, Vera, *La paz es más revolucionaria*, 2015, p. 501.

²⁹ Ídem, p. 357.

³⁰ Kline, Harvey F., *State Building and Conflict Resolution in Colombia, 1986-1994*. University of Alabama, Alabama, 1999, p. 39.

de los integrantes del movimiento. Además, dadas sus actividades para contrarrestar los efectos del narcoterrorismo, contaba con el respeto de la clase político empresarial colombiana.

El acuerdo al que llegaron fue la liberación de Gómez, así como el desarrollo de un diálogo nacional, ambos a realizarse antes del 29 de julio del mismo año. El objetivo de esto último era la construcción de consensos en torno a una propuesta para modificar las condiciones de exclusión política, económica y social que habían dado origen al conflicto armado en el país. El excandidato fue liberado nueve días antes de lo acordado.

Monseñor Castrillón encabezó el comité de preparación del Diálogo Nacional, para ello se apoyó en las labores realizadas por las organizaciones eclesiales de base, con el objetivo de integrar la mayor diversidad de voces posible. El Diálogo, que sería denominado la “Cumbre de Usaquén” se desarrolló el 26 de julio en el Instituto de Orientación Pastoral de Usaquén en Bogotá.

Si bien a la cumbre no asistieron funcionarios del gobierno, durante la discusión de los temas participaron cincuenta representantes de distintos grupos políticos, económicos y sociales —entre ellos Álvaro Gómez Hurtado—. A la Cumbre de Usaquén tampoco pudieron asistir integrantes del M-19 debido a que no contaban con garantías para su seguridad. Sin embargo, enviaron su propuesta para una solución política al conflicto colombiano.³¹

La iniciativa del M-19 constaba de tres puntos básicos, primero la elaboración de una nueva Constitución Política para que fuese un tratado de paz. En segundo lugar, la consolidación de la justicia social mediante la elaboración de un plan de desarrollo económico concertado regional y nacionalmente. Y, por último, el manejo democrático del orden público y el

³¹ Ídem, p. 39.

respeto al ejercicio de los derechos ciudadanos para permitir fortalecer la convivencia, la unidad nacional y la soberanía.³²

La Cumbre de Usaquéen concluyó con dos acuerdos, el primero, la creación de una Comisión de Convivencia Democrática para elaborar propuestas de paz para ser presentadas a los actores en el conflicto. El segundo acuerdo fue la creación del Comité de Seguimiento que sería el encargado de reunirse tanto con el presidente Barco como con las guerrillas, así como con aquellos sectores políticos, sociales o económicos interesados en participar en un posible proceso de paz.

Ambas comisiones fueron integradas por representantes de distintos grupos políticos, económicos y sociales. Si bien sus objetivos eran distintos, coincidían en la necesidad de construir redes de apoyo y participación en un posible proceso de paz entre el gobierno colombiano y el M-19; y de esta manera reducir los posibles efectos de las acciones de sabotaje tanto internas como externas.

En conjunto, las actividades realizadas por las comisiones fomentaron la discusión acerca de la salida negociada del conflicto armado, la importancia de la participación de la sociedad en un proceso de paz, los contenidos de los acuerdos, entre otros temas.

La Iniciativa para la Paz

El 17 de agosto de 1988, el presidente Barco se reunió con el Comité de Seguimiento, el cual le dio a conocer tanto la propuesta del M-19 como la intención de la Comisión de Convivencia Democrática por acompañar un posible proceso de paz con esta organización.

³² García Durán, Mauricio; Grabe Loewenherz, Vera; Patiño Hormanza, Otty, “El camino del M-19”, 2009, p. 75.

De manera simultánea a los trabajos de la Cumbre de Usaquén, la CRNR comenzó a trabajar en una propuesta de negociación con las guerrillas. Para ello se analizaron las iniciativas de los gobiernos antecesores, así como propuestas realizadas desde distintos ministerios. Uno de los documentos que se convertiría en la base de la propuesta de paz del gobierno fue elaborado por el Ministerio de Defensa en 1987:

Tomamos este documento, que nunca había sido puesto en práctica, no sólo como una útil guía de procedimientos operativos que desconocíamos, sino como un elemento que mostraba a los propios militares que parte del plan de paz había sido inspirado en documentos del propio Ministerio de Defensa.³³

El 1° de septiembre de 1988, el presidente Barco dio a conocer su Iniciativa para la Paz compuesta de tres fases: primeramente una **fase de distensión** que requería de acciones concretas de parte de los movimientos insurgentes para demostrar su intención de negociación con el objetivo de su desmovilización, lo que posteriormente permitiría iniciar una serie de negociaciones que podrían ser beneficiadas con la aprobación de una Ley de Indulto dentro del Proyecto de Reforma Constitucional, o con otras propuestas para modificar la Constitución. Subsiguientemente, comprendía una **fase de transición** que iniciaba la incorporación de los miembros de los movimientos armados mediante una serie de garantías gubernamentales, así como el establecimiento de condiciones económicas y sociales para los militantes de los grupos desmovilizados. Como tercera y última, la **fase de incorporación**, que favorecería la reintegración de los grupos armados mediante una apertura política, producto de la aprobación del Proyecto de Reforma Constitucional. La Iniciativa para la Paz ponía

³³ Pardo Rueda, Rafael, *De primera mano*, 1996, p. 99.

como límites para la culminación de la negociación, marzo de 1990 —fecha del siguiente proceso electoral—.

Originalmente, la iniciativa estaba dirigida al M-19 y a las FARC —para darle continuidad al proceso iniciado en la administración anterior—. Ambos grupos manifestaron su interés en la propuesta. Mientras que el EPL y el ELN la rechazaron de manera total. En cuanto al MAQL y el PRT declararon reservas a ciertos aspectos de la iniciativa. Sin embargo, a pesar de los primeros diálogos entre el consejero, Rafael Pardo y el M-19, el proceso no avanzaba con la rapidez esperada. Por ello, a finales del año 1988, la ANDI y otras organizaciones empresariales comenzaron a realizar críticas y recomendaciones al gobierno de Barco para que el diálogo con el M-19 avanzara más rápido.

Una de estas propuestas fue elaborada por Álvaro Leyva Durán —senador del partido conservador— quien había participado en la comisión para negociar la liberación de Álvaro Gómez. Ésta se basaba en la creación de una comisión integrada por cinco personas que no tuviesen ni vínculos políticos ni hubiesen participado en negociaciones anteriores, a la cual se le denominaría la Comisión de Notables³⁴ y tendría como objetivos examinar las condiciones para efectuar cualquier negociación. Al término de treinta días debía presentar un informe al gobierno; en caso de que el informe fuese positivo se formaría una nueva comisión que fungiese para el acercamiento de la partes a negociar.³⁵

Esta Comisión funcionó como una estructura que permitió a las partes en conflicto establecer una interacción. Al igual que la Comisión de Paz creada en 1981, la Comisión de Notables operaba mediante la recuperación de información

³⁴ Fernández, Carlos; García Durán, Mauricio; Sarmiento, Fernando, “Peace Mobilization in Colombia 1978-2002”, *Accord, Conciliation Resources*, London, 2004, pp. 17-23, p. 19.

³⁵ Villamizar, Darío, *Un adiós a las armas*, 1997, p. 126.

y objetivos de cada uno de los actores, y las “traducía” para hacerlas asequible al otro. La operación de la Comisión de Notables posibilitó que tanto el M-19 como el gobierno colombiano conocieran las coincidencias en las características y objetivos que el proceso de paz debía tener de acuerdo con cada uno de ellos. De esta manera, la Comisión de Notables estableció un vínculo de interacción entre la CRNR —área designada por el presidente Barco para negociar con las guerrillas— y la Comandancia General del movimiento.

La labor de la Comisión de Notables coincidió con la elaboración de la propuesta de negociación del M-19, la cual consistía en un “proceso cerrado” es decir, un modelo con un final previsto: el movimiento dejaría las armas independientemente de las condiciones y los plazos que se acordaran. El 10 de enero de 1989, como resultado de una primera ronda de conversaciones que permitieron el acercamiento entre el M-19 y el gobierno, se dio a conocer la Primera Declaración Conjunta firmada por Carlos Pizarro y Rafael Pardo Rueda. En ella señalaban la necesidad de que los restantes grupos insurgentes se unieran a una negociación con el resto de la Nación —y en especial con los partidos políticos que tuvieran representación parlamentaria— para así construir un diálogo plural que llevase a una salida política al conflicto colombiano. Además, informaron la organización de una agenda que permitiera la desmovilización del M-19 que también sería para elaborar un Pacto Político para la Paz. Por último, propusieron la creación de las mesas de análisis de los distintos temas a incluir en dicho pacto.

La CGSB reprochó este acercamiento señalando que el M-19 no estaba autorizado para iniciar alguna negociación con el gobierno a nombre de la coordinadora. Además, indicaba que el presidente Barco había preferido negociar con un solo elemento del conflicto y con ello, parcelar la paz. Por ello, tanto la CGSB como las FARC sabotearon el proceso de paz al presionar al M-19

para que abandonaran la negociación y con ello, dejaran de ser “traidores a la revolución”.

El M-19 se presentó a la IV Conferencia de la CGSB que se realizó en junio de 1989. Durante el desarrollo de ésta, los delegados de las distintas guerrillas que conformaban la coordinadora recriminaron y externaron duras críticas en contra del movimiento,³⁶ lo cual contribuyó a fracturar la CGSB que lentamente se disolvería en los siguientes años. A pesar de ello, el gobierno de Barco y el M-19 continuaron con el proceso de paz. Uno de los primeros resultados de las negociaciones fue la concentración de los integrantes del movimiento en el área de Santo Domingo, departamento de Cauca. La elección de dicha localidad se debió a su lejanía con los grandes centros urbanos. Además, simbolizó una actitud de humildad de parte del M-19 con las fuerzas armadas.³⁷

A diferencia de las experiencias anteriores, durante este proceso de paz las fuerzas armadas no realizaron actos de sabotaje. Entre los motivos para explicar este comportamiento se pueden nombrar principalmente tres. El primero de ellos fue el incremento de su presupuesto para que ejecutaran el programa de combate al narcotráfico; el segundo fue la implantación de su propuesta de negociación con las guerrillas, es decir, la Iniciativa para la Paz que el gobierno de Barco presentó fue elaborada por las fuerzas armadas; el tercer y último motivo fue que consideraban al M-19 como una guerrilla vencida política y militarmente, y no una verdadera amenaza.

Una vez concentrados los integrantes del M-19 en Santo Domingo y delimitados los elementos para el diseño del plan de reinserción de los guerrilleros, el gobierno de Barco dio por concluida la primera fase de su Iniciativa para la Paz.

³⁶ Villamizar Herrera, Darío, *Las guerrillas en Colombia*, 2017, p. 560.

³⁷ Grabe Loewenherz, Vera, “Peace Processes 1990-1994”, 2004, p. 40.

Ello permitió que el movimiento ganara el apoyo de varios sectores sociales,³⁸ la clase político empresarial y la opinión pública.

El inicio de la segunda fase de la Iniciativa para la Paz comenzó con la Cuarta Declaración Conjunta del 17 de marzo de 1989, la cual señalaba los acuerdos para la instalación de la Mesa de Trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional el 3 de abril de 1989. Ésta tenía como objetivo que los representantes de ambas partes —así como de los partidos liberal y conservador— discutieran las propuestas del M-19. Dichas propuestas fueron presentadas el 26 de julio de 1988 en la Cumbre de Usaqué y consistían en tres puntos: elaboración de una nueva Constitución, diseño de un plan de desarrollo económico y social; y la redefinición del marco democrático social.

A iniciativa de la mesa de trabajo se organizaron las “Mesas de Análisis y Concentración” que permitieron un encuentro entre el M-19, diversos sectores de la sociedad y el gobierno para analizar los temas que conformarían el Pacto Político por la Paz y la Democracia —que se firmaría el 2 de noviembre de 1989 por el movimiento y el gobierno—. Las tres mesas de análisis, se subdividieron en pequeños grupos de trabajo que analizaron temas específicos con el fin de agilizar su trabajo y presentar sus resultados el 13 de julio:

Mesa No. 1 –Convivencia, justicia y orden público: a) Mecanismo de juzgamiento de los delitos cometidos por los agentes de la guerra sucia; b) Autodefensas, grupos paramilitares y grupos armados extremistas; c) Estatuto Antiterrorista; d) Narcotráfico; e) Derecho Internacional Humanitario.

Mesa No. 2 –Asuntos socioeconómicos: a) Planeación participativa; b) Ingresos, salarios y aspectos laborales; c) Recursos naturales; d) Alimentos y seguridad alimentaria; e)

³⁸ Villamizar Herrera, Darío, *Las guerrillas en Colombia*, 2017, p. 562.

Vivienda y asentamientos humanos; f) Salud; g) Fondo Nacional para la Paz.

Mesa No. 3 –Asuntos constitucionales y en materia electoral: a) Nuevo Pacto Político; b) Reforma Constitucional, referéndum y Asamblea Constituyente; c) Régimen electoral y de partidos: voto secreto y obligatorio; circunscripción nacional; financiación estatal de los partidos y las campañas electorales; acceso a los medios de comunicación; d) Continuidad de la política de paz; e) Creación de una cuarta rama del poder público que organice los servicios públicos de radio y televisión.³⁹

La discusión de estos temas se enriqueció por la diversidad de los integrantes de las mesas de análisis, en las que participaron representantes del gobierno, de los partidos liberal y conservador, gremios, universidades, organizaciones populares, sociales, sindicatos y la Iglesia Católica. En cuanto a la ausencia de los partidos de izquierda, como la Unión Patriótica, se justificó como una protesta ante la falta de seguridad que sufrían sus integrantes.

Una vez presentados los resultados de las mesas de análisis a la mesa de trabajo, se realizó una nueva reunión entre los representantes del gobierno y del M-19 para estudiarlos y elaborar la base del Pacto Político por la Paz que sería el acuerdo final del proceso de paz.

El proceso de paz entre el gobierno de Barco y el M-19 continuó a pesar del incremento de la violencia armada debido a la guerra contra el narcotráfico y las actividades de los grupos paramilitares; durante este período comenzó la separación del narcotráfico y los grupos paramilitares. Si bien el

³⁹ Bejarano, Ana María “Estrategias de paz y apertura democrática: un balance de las administraciones Betancur y Barco”, en Leal Buitrago, Francisco, *Al Filo De Caos. Crisis Política En La Colombia De Los Años 80*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-IEPRI, Bogotá, 1990, pp. 57-124, pp. 108-109.

paramilitarismo seguía dependiendo de los recursos provenientes del narcotráfico, había comenzado una reorganización interna que les permitiría tomar la conducción de sus actividades. Sin embargo, el combate a las guerrillas fue una de las premisas que conservaron. Así, efectuaron atentados en contra de los integrantes del M-19 para eliminar a la organización, y con ello evitar que el proceso de paz les permitiera transformarse en organización política legal.

El 26 de septiembre se emitió la sexta declaración conjunta que señalaba la creación de una Comisión de Desmovilización y el diseño de un plan que debía “definir mecanismos y procedimientos para la desmovilización, dejación de armas y reincorporación del M-19, en particular lo concerniente a garantías jurídicas y políticas, aspectos técnicos y operativos de la desmovilización y condiciones y plazos para el indulto”.⁴⁰ Además, se establecía la necesidad de incorporar a distintas fuerzas políticas en la formalización del Pacto Político por la Paz y la Democracia.⁴¹

Éste fue firmado el dos de noviembre de 1989, por representantes del gobierno, del M-19 así como por integrantes del Congreso colombiano. El objetivo de este Pacto era puntualizar los temas que debían ser considerados en caso de realizarse una reforma constitucional, o bien una nueva constitución. Asimismo, señalaba los mecanismos de participación de los integrantes del movimiento en las elecciones de marzo de 1990, lo cual implicaba la creación de una Circunscripción Nacional Especial de Paz. Ésta implementaría un esquema de participación compensada para equilibrar las desventajas electorales que los exguerrilleros pudiesen enfrentar en las elecciones legislativas.⁴²

⁴⁰ Villamizar Herrera, Darío, *Las guerrillas en Colombia*, 2017, p. 565.

⁴¹ Véase anexo 1.

⁴² Grabe Loewenherz, Vera, “Peace Processes 1990-1994”, 2004, p. 40.

La propuesta de la Circunscripción Especial generó distintas reacciones entre los integrantes del Congreso así, algunos “congresistas expresaron objeciones al otorgamiento de la favorabilidad política al M-19 pensando que serían los directamente perjudicados por estar en “desventaja” y a otros no les gustaba la idea de tener “exterroristas” sentados a su lado en el Congreso”.⁴³ Esto contribuyó a tensar las relaciones entre ambos poderes, pero sería el proceso de paz el que experimentaría las consecuencias de ello.

A finales del mes de septiembre de 1989 se efectuó la X Conferencia Nacional del Movimiento 19 de abril. El 5 de octubre se hizo pública la declaración final de dicha conferencia en la que se ratificó la decisión para la desmovilización y entrega de armas, así como la creación de una organización política legal que posibilitaría la reintegración a la vida civil de sus integrantes.⁴⁴ Dicha declaración sirvió para ratificar la percepción generalizada de que, durante la negociación con el gobierno de Barco, el M-19 estaba haciendo una apuesta política en busca del poder, “lo que importaba no era lo que se consiguiera en la mesa de negociaciones, sino el efecto que el proceso produjera en el estado de ánimo de los colombianos”.⁴⁵

Tras el anuncio de estas resoluciones, el gobierno impulsó el 15 de noviembre de 1989 el proyecto de Estatuto de Indulto, el cual fue debatido y aprobado por el Congreso el 22 de diciembre como la ley 77. Es importante señalar que durante la discusión del proyecto de ley se intentó extender los beneficios

⁴³ Jaramillo García-Peña, Daniel, “El viejo Congreso y la paz. Una breve historia del papel de la rama legislativa en los procesos de paz de Betancur y Barco”, en *Historia Crítica* No.07, enero-junio, 2003, p. 48.

⁴⁴ Villamizar Herrera, Darío, *Las guerrillas en Colombia*, 2017, p. 567.

⁴⁵ Navarro Wolff, Antonio, “La desmovilización del M-19 diez años después”, en Cepeda, Fernando, *Haciendo paz. Reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia*, Embajada de los Estados Unidos, Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, 2001, p. 67.

a los narcotraficantes y terroristas, siendo rechazadas tanto la modificación, como la ley en su totalidad durante la votación. Por ello, el gobierno de Barco debió emitir la misma mediante el Decreto Presidencial 206 del 22 de enero de 1990.

Otro revés a la negociación con el M-19, fue el congelamiento de la discusión del Proyecto de Reforma Constitucional que también formaba parte del Pacto Político por la Paz. Como ya se hizo mención, a partir de la propuesta de creación de la Circunscripción Especial, las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo se tensaron, por lo que ambos rechazos no sólo demostraron esta tensión, sino también la poca disposición que el Congreso tenía para participar de manera activa en el proceso de paz.

Para solventar esta situación, el M-19 publicó un comunicado instando a la población a impulsar la creación de una ANC que permitiese reformar las estructuras políticas y sociales de Colombia. Sin embargo, el 23 de diciembre de 1989, mediante la Séptima Declaración conjunta, se anunció la suspensión de la dejación de armas ante la falta de condiciones políticas, producto del abandono de la discusión del Proyecto de Reforma y la convocatoria a los firmantes del Pacto Político y miembros de los partidos políticos a una reunión el 31 de enero del siguiente año.

Para buscar una salida alternativa a la negociación, el 22 de enero de 1990 se aprobó el indulto a Carlos Pizarro y a Antonio Navarro —quienes así pudieron abandonar el campamento en Santo Domingo, para asistir a la reunión extraordinaria— acción anunciada dos días después, en la Octava Declaración Conjunta. Asimismo, se crearon las llamadas “Casas de Paz” las cuales fungieron como un mecanismo para vincular al M-19 con la población y difundir su propuesta de paz.⁴⁶

Desde finales del año 1989 y durante el año 1990, los movimientos por la paz y la Iglesia Católica comenzaron a realizar

⁴⁶ Grabe Loewenherz, Vera, “Peace Processes 1990-1994”, 2004, p. 40.

actividades como marchas, concentraciones, encuentros y seminarios a favor de la paz, los cuales eran difundidos por la opinión pública nacional; lo que en conjunto contribuyó a “articular consensos y promover un nivel de diálogo con los grupos guerrilleros presentes en las respectivas regiones”.⁴⁷ Además, permitió que se construyera una nueva identidad en la población: los actores por la paz.

En el caso de la Iglesia Católica, además de participar como observador en las negociaciones entre el gobierno colombiano y el M-19, también mantuvo reuniones con empresarios locales y nacionales, con el objetivo de incorporarlos como *stakeholders* o partes involucradas al proceso de paz.⁴⁸ Esto permitió que diversos sectores políticos y económicos conocieran los objetivos y necesidades de otros sectores, para con ello establecer vínculos de interacción para el desarrollo de proyectos en común. De esta manera, tanto la Iglesia Católica como los movimientos por la paz, comenzaron a crear una red de colaboración, la cual no solo creó un entorno favorable al proceso de paz entre el gobierno colombiano y el M-19, sino también permitió que diversos sectores de la sociedad se involucraran en la realización de actividades para la construcción de paz.

A pesar de este contexto, y dada la negativa de algunos sectores políticos para convocar el plebiscito solicitado por el M-19 y ante la necesidad de continuar con el proceso de desmovilización, los precandidatos del Partido Liberal —partido al que pertenecía el presidente Barco— se comprometieron a

⁴⁷ García Durán, Mauricio, “Participación de la sociedad civil en los procesos de paz en Colombia: lecciones y retos para el futuro”, ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos de Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brasil, 2009, p. 8.

⁴⁸ Heno Gaviria, Héctor Fabio, “The Colombian Church and Peacebuilding”, en Bouvier, Virginia, *Colombia. Building Peace in Time of War*, United States Institute of Peace, Washington, 2009, p. 175.

que en caso de ganar las elecciones llamarían a dicho plebiscito. Una vez solventado ese punto, el 9 de marzo de 1990, ante la presencia de embajadores del Grupo de Río y delegados de la Internacional Socialista, el M-19 firmó el Acuerdo Político con el gobierno de Colombia,⁴⁹ con el que culminaría el proceso de negociación e iniciaría el proceso de reinserción de los integrantes del movimiento. Entre los acuerdos suscritos en el documento, destacan:

- El compromiso por fortalecer la democracia en Colombia mediante una reforma constitucional o bien la convocatoria a una ANC.
- Creación de un Fondo Nacional para la Paz destinado al proceso de reconstrucción de las comunidades en donde el M-19 hubiese tenido influencia.
- Creación de una Comisión Asesora para la Reforma Integral de la Administración de Justicia.
- Creación de una Comisión Académica No Gubernamental para el análisis de las dimensiones nacionales e internacionales de la producción, tráfico y consumo de estupefacientes.⁵⁰

De manera simultánea a la firma del Acuerdo Político, en el campamento de Santo Domingo, los integrantes del M-19 hicieron la entrega final de armas a la Comisión Técnica de la Internacional Socialista y representantes de los gobiernos integrantes del Grupo de Río.⁵¹ El gobierno de México se destacó al prestar apoyo logístico para el desarrollo de algunas de las

⁴⁹ Véase anexo 2.

⁵⁰ Villamizar Herrera, Darío, *Las guerrillas en Colombia*, 2017, p. 574.

⁵¹ Grupo consultivo y de concertación creado el 18 de diciembre de 1986 por la Declaración de Río de Janeiro, suscrita por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

sesiones de la negociación. Además, Gabriel García Márquez fue una pieza importante, ya que construyó una red de colaboración y mediación internacional⁵² en torno a dichas sesiones; lo que permitió que el proceso de paz con el M-19 tuviese un acompañamiento que disminuyó la presión ejercida por el gobierno de Estados Unidos para sabotarlo.

Programa integral de reinserción a la vida civil

El proceso de reinserción del M-19 tuvo tres instrumentos de operación. El primero de ellos fue el Consejo Nacional de Normalización (CNN), el cual había sido creado el 1° de febrero de 1990. El CNN trabajaba en conjunto con la Comisión de Desmovilización. El segundo instrumento del proceso de reinserción fue el Fondo para la Paz. Para la designación de los recursos el CNN formó Consejos Regionales de Normalización, los cuales discutían la viabilidad de los proyectos a presentarse al CNN para su aprobación.⁵³ Por último, el tercer instrumento de operación fue la formación de una ONG por desmovilizados del M-19.

El programa de reinserción atendió a 900 exintegrantes del M-19⁵⁴ —de los cuales el 30% eran mujeres— mediante

⁵² Bustamante García, Everth, “Testimonio histórico CAP y la paz en Colombia”, *El Tiempo*, 30 de diciembre de 2010.

⁵³ Turriago Piñeros, Gabriel; Bustamante Mora, José María, *Estudio de los procesos de reinserción para un análisis del posconflicto en Colombia 1991-1998*, Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, 2003, pp. 54-56.

⁵⁴ Una vez firmados los acuerdos de paz, las FARC intentaron disuadir a los ex integrantes del M-19 para que se incorporaran a sus filas para con ello demostrar la inviabilidad del desarme. Sin embargo, el número de exguerrilleros que optó por esta opción fue muy bajo (Nasi, Carlo, “Soboteadores de los procesos de paz en Colombia. Los actores y sus estrategias”, en Rettberg, Angelika, *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia*, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales, Departamento de

la atención social y la adaptación económica. En el primero de los casos se incluyeron programas de educación y salud, en los cuales la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia participó mediante el Modelo Pedagógico para la Paz y la Reconciliación Nacional. Éste no sólo atendía las necesidades académicas de los excombatientes, sino que también incluía talleres comunitarios para acompañar el proceso de reinserción.⁵⁵ En cuanto a la adaptación económica, esta comprendía programas de créditos para proyectos de comercio y agropecuarios.

Por último, la creación de una organización por desmovilizados tuvo como objetivo el acompañamiento de procesos productivos locales, así como el apoyo a los procesos de paz que se desarrollaría durante el año 1991 con el EPL, el MAQL,

Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Bogotá, 2010, pp. 97-128; p. 111).

De acuerdo con el cable de la Embajada de los Estados Unidos No. 11584, se menciona que un grupo de 250 ex integrantes del M-19 que no participó en el proceso de desmovilización conformó el Movimiento Jaime Bateman Cayón (JBC). El cual operó durante las presidencias de César Gaviria (1990-1994) y Ernesto Samper Pizano (1994-1998) en Cali y el departamento de Valle del Cauca. En 1994 realizaron el secuestro de la Senadora Regina Betancur de Liska y en diciembre de 1997 realizó el secuestro de William Parra, Secretario de Prensa de la Presidencia y el periodista de la Cadena Radial RCN de Bogotá, Luis Eduardo Maldonado. La prensa colombiana atribuyó esta última acción al grupo de “Los Extraditables” (el cual había quedado desarticulado tras la muerte de Pablo Escobar Gaviria), sin embargo en el cable de la Embajada se menciona el envío de un video mediante el cual el JBC se atribuyó la responsabilidad del secuestro cuyos objetivos fueron enviarle una propuesta de paz al presidente Samper, así como solicitar el esclarecimiento de los hechos durante la toma del Palacio de Justicia por el M-19 (U.S. Embassy Colombia, “Jaime Bateman’ Lives: and kidnaps Colombian journalists”, Bogotá Cable 11584, 1997, December).

⁵⁵ Jiménez, Absalón, *Democracia en tiempos de crisis. Estudio sobre la ciudadanía. Los alzados en armas y el Estado en Colombia, 1949-1994*, Planeta, Bogotá, 2003, p. 226.

el PRT, entre otros grupos guerrilleros. El M-19 creó un movimiento político nacional denominado Alianza Democrática M-19 (AD M-19), la cual estaba conformada además de sus militantes, por exintegrantes de la UP, el Frente Popular Socialismo Democrático, Colombia Unida, el Movimiento Inconformes y otras agrupaciones cívicas y políticas de alcance regional.⁵⁶

Para el M-19, las movilizaciones que se realizaron en apoyo al proceso de paz significaban un apoyo a las opciones de cambio pacíficas, así que en palabras de Antonio Navarro Wolff: “cambiaron las balas por votos y vinieron los resultados”. En las elecciones para alcaldes de marzo de 1990, la ADM-19 postuló a Carlos Pizarro como su candidato a la alcaldía de Bogotá. La alianza resultó en la tercera posición después de los dos partidos tradicionales.

Para las elecciones presidenciales de mayo de 1990, la ADM-19 fue representada por Pizarro, sin embargo, el 26 de abril fue asesinado por paramilitares mientras realizaba un vuelo con destino a Barranquilla (departamento del Atlántico). La Alianza postuló como su sucesor a Antonio Navarro Wolf, quien obtuvo el tercer lugar en las elecciones presidenciales de mayo del mismo año. En 1991 la ADM-19 comenzaría a diluirse y sus integrantes conformarían nuevos partidos como el Polo Democrático Alternativo, Opción Centro y el Movimiento Vía Alterna, entre otros.

La Asamblea Nacional Constituyente

Recordemos que desde 1988, el M-19 había planteado la elaboración de una nueva Constitución Política para que sirviese como un acuerdo de paz que permitiera recoger la mayor diversidad de

⁵⁶ García Durán, Mauricio; Grabe Loewenherz, Vera; Patiño Hormanza, Otty, “El camino del M-19”, 2009, p. 84.

voces. Si bien esta propuesta no era una iniciativa innovadora del todo, sí atendía parte de las propuestas que desde la opinión pública emanaban, ya que desde 1987, en algunos sectores académicos se manifestaba la necesidad por convocar a una ANC que permitiera modificar aquellas instituciones que generaban —o potencializaban— el conflicto armado en el país. Por ello, en respuesta a ambas propuestas, la iniciativa fue incluida en el proyecto de reforma presentado por el presidente Barco como parte del proceso de paz con el M-19, proyecto que fue rechazado por el Congreso colombiano.

A finales del año 1989 se creó el Movimiento de la Séptima Papeleta, el cual impulsaba la inclusión de una boleta electoral adicional en las elecciones para alcaldes a celebrarse el 11 de marzo de 1990, para respaldar la idea de convocar una ANC. El movimiento estaba inicialmente integrado por estudiantes universitarios, pero paulatinamente fue sumando grupos de otros sectores. Entre ellos los movimientos por la paz y el movimiento feminista. En este último caso, consideraban a la ANC como la oportunidad para integrar una perspectiva de género en la Constitución colombiana, y de esta manera contribuir a la transformación de las prácticas culturales que oprimían tanto a las mujeres como a otros sectores de la población menos favorecidos.⁵⁷

Debido a los diálogos que existían entre el gobierno de Barco y dicho movimiento, fueron consideradas las posibilidades de esta solicitud.⁵⁸ Por ello, el día de las elecciones de alcaldes se realizó dicha consulta, sin embargo, los resultados

⁵⁷ Rojas, Catalina, “Women and peacebuilding in Colombia. Resistance to war, creativity for peace”, en Bouvier, Virginia, *Colombia. Building peace in time of war*, United States Institute of Peace, Washington, 2009, pp. 207-24; p. 215.

⁵⁸ Turriago Piñeros, Gabriel; Bustamante Mora, José María, *Estudio de los procesos de reinserción para un análisis del posconflicto en Colombia 1991-1998*, Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, 2003, p. 50.

obtenidos en ésta sólo fueron contabilizados hasta la expedición del Decreto presidencial 927, en mayo de 1990: “De los 5.466.943 de votos depositados por el SÍ o el NO a la ANC (37, 66% de los potenciales electores), 5.236.863 dijeron que SÍ, mientras que tan solo 230.080 votaron negativamente”.⁵⁹ El 24 de mayo de 1990 la Corte Suprema de Justicia declaró constitucional la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Por ello el 27 de mayo además de las elecciones presidenciales, se realizó la consulta popular respecto a la convocatoria a una ANC.

Los resultados favorecieron la convocatoria de la Asamblea Constituyente, así como la candidatura de César Gaviria Trujillo del Partido Liberal. En estas elecciones, como ya se mencionó, la ADM-19 obtuvo el tercer lugar en la preferencia de votos. Después de asumir la presidencia, César Gaviria expidió el Decreto 1926 para convocar a la ANC, fijando como reglas para su integración un número de 70 miembros electos por voto popular —mediante comicios a realizarse el 9 de diciembre de 1990—, posibilitando agregar de uno a dos integrantes de las organizaciones insurgentes en proceso de desmovilización. Además, se estableció el 5 de febrero de 1991 como la fecha de instalación de la constituyente, con un lapso no mayor a 150 días de deliberación de un temario predefinido.

El 9 de diciembre de 1990, fueron electos los delgados a la ANC. El partido liberal obtuvo el 31.2% de la votación, mientras que la ADM-19 obtuvo el 27% de los votos —traducidos en 19 escaños—; lo que la posicionó como la segunda fuerza en la constituyente, superando al partido conservador, la UP y la Unión Cristiana. Teniendo como contexto las acciones terroristas emprendidas por el grupo de “Los Extraditables” buscando la no aplicación del tratado de extradición; el incremento en los enfrentamientos entre las FARC y el gobierno, así como de

⁵⁹ Villamizar Herrera, Darío, *Las guerrillas en Colombia*, 2017, p. 575.

los bombardeos de la ELN a los oleoductos en el departamento de Santander, la ANC se instaló el 5 de febrero de 1991.

Las deliberaciones ahí realizadas abordaron algunos temas como la protección de los derechos humanos, la reglamentación del Congreso, la impartición de justicia, la apertura política y un reajuste en la economía que permitiera darle una mayor autonomía a los municipios. Es necesario destacar la activa participación de los movimientos feministas organizados en la Red Mujer y Constituyente, que realizó varias actividades de cabildeo y concertación para promover la inclusión de los derechos de las mujeres en la constitución. Entre ellos, la garantía de no discriminación, la atención y protección del embarazo, el apoyo estatal a las jefas de hogar, la igualdad de derechos y deberes de la pareja en la vida conyugal, la sanción de cualquier forma de violencia al interior de la familia, el divorcio, y la equitativa participación en los cargos de decisión pública.⁶⁰

Sin embargo, la influencia que el narcoterrorismo tuvo en la ANC se reflejó en la aprobación de un artículo que prohibía la extradición.⁶¹ A pesar de esta controversia, el 4 de julio de 1991 fue promulgada la nueva Constitución Política de Colombia. A lo largo de los casi treinta años que tiene de vigencia, la Constitución de 1991 ha sido reformada en varias ocasiones. Las cuales no eliminaron las declaraciones de igualdad racial, genérica, social, política y religiosa de la población de Colombia, y, sobre todo, no se modificó el artículo 22 que señala: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”.

⁶⁰ Sánchez G., Olga, *Las violencias contra las mujeres en una sociedad en guerra*, Ruta Pacífica de las Mujeres Colombianas, Bogotá, 2008, pp. 24-25.

⁶¹ El 16 de diciembre de 1995 sería modificado ante las presiones ejercidas por el gobierno estadounidense, para reiniciar procesos de cesión de detenidos.

Resultados del proceso de paz

El proceso de paz entre la administración Barco y el M-19 tuvo tres características que permitieron que concluyera con la desmovilización de la guerrilla. La primera de ellas fue el diseño; tanto para el gobierno como para el movimiento el resultado a obtener era el mismo: la desmovilización, por lo que, teniendo en cuenta dicha certeza la delimitación del proceso pudo establecer procedimientos concretos. Cada uno de ellos requería la conclusión de su antecesor para poder iniciar, por ejemplo, el cese al fuego efectivo previo a la negociación. Además, se negociaron las agendas de ambas partes previa al proceso de desmovilización. La sencillez del proceso, la voluntad de las partes, así como el entorno favorable creado por diversos sectores de la población que acompañaron el proceso, permitieron concluir con la firma de un Acuerdo Político y la entrega de armas de parte del M-19.

La segunda característica del proceso fue su carácter político, ya que para el M-19 era primordial incluir diversas opiniones en éste, para con ello construir un acuerdo que contara con el respaldo de dichos sectores. Así para el M-19 lo que importaba era el efecto que el proceso produjera en el estado de ánimo de los colombianos. La tercera característica del proceso fue su institucionalización, es decir, fue enmarcado dentro de las estructuras establecidas constitucionalmente. Ello se ejemplifica por la transformación de las comisiones asesoras a un comisionado subordinado directo del ejecutivo. Y por la inclusión de las fuerzas armadas en el proceso de diseño de la Iniciativa de Paz, que de esta manera no sabotearon el proceso, pese al incremento de la violencia armada del narcotráfico y el paramilitarismo.

Debido a su diseño, el proceso de paz no contó con la suficiente participación de la sociedad civil como el M-19 planteaba, sin embargo, ésta acompañó el proceso en todo

momento a través de procesos de reflexión y manifestaciones de apoyo a la paz, lo que además de crear un entorno favorable al proceso, también apoyó el movimiento pro ANC, así como los procesos de paz del EPL, el MAQL entre otros grupos armados que se realizarían en la siguiente administración.

Si bien el proceso de paz con el M-19 y la ANC no tuvieron una relación causal, ésta sí puede ser considerada como sinérgica. Ya que ambos procesos fueron elementos de impulso para cada uno. Además, constituyeron un elemento de cambio en el sistema político colombiano.