



Publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía. Cada autor es responsable de sus ideas y para nada compromete el pensamiento de la organización.

Opiniones sobre este artículo escribanos a:

[semanariovirtual@viva.org.co](mailto:semanariovirtual@viva.org.co)

[Viva.org.co](http://Viva.org.co)

---

## La “política de paz total” del gobierno Petro

***El cambio histórico que se fragua en Colombia, con una nueva relación de fuerzas que explica el advenimiento de un gobierno progresista y su apoyo por parte de las mayorías en el congreso y de la mayoría de la opinión ciudadana, permite desatar una iniciativa también histórica de reformas democráticas, base para conseguir la consolidación de los esfuerzos por la paz a todo nivel.***

**Álvaro Villarraga Sarmiento**  
**Presidente Fundación Cultura Democrática**

### **Antecedentes de políticas y acuerdos de paz y los factores que la justifican**

En Colombia tenemos al momento al menos 76 años ininterrumpidos de conflictividades bélicas y de escenarios de violencia sociopolítica, con puntos de inflexión que dan lugar a soluciones políticas de paz, con ciertos logros de importancia, pero sin solución definitiva o total de tales problemáticas. En tal sentido, se han registrado guerras, contextos de violencia socio política generalizada en distintas regiones y soluciones políticas e institucionales importantes pero debilitadas o precarias en sus alcances.

En el curso histórico del conflicto armado reciente no existió una solución integral y simultánea de paz con respecto al conjunto de los actores del conflicto involucrados, sino que se han registrado varios acuerdos de paz progresivos entre el Estado, a través de sus gobiernos nacionales. De forma que, si bien con la mayoría de las guerrillas y milicias insurgentes ya se han logrado acuerdos de paz, se mantiene una situación de coexistencia y tensión entre políticas y dinámicas de paz y de guerra.

En tal sentido, tenemos: Una paz hecha con el M-19, el EPL y la mayoría de las milicias regionales, alrededor de la Asamblea Nacional Constituyente y la expedición de la nueva Constitución Política de 1991 que consagró derechos y garantías, como su principal logro. Estos acuerdos de paz se aplicaron entre 1990 y 2002, con compromisos cumplidos, otros parcialmente cumplidos y varios incumplidos. Pero simultáneamente, se escaló la guerra con las Farc – EP y el ELN y se masificó el fenómeno paramilitar.

También tenemos de forma más reciente una paz en implementación, a partir del Acuerdo Final de Paz con las Farc – EP en 2016, la insurgencia de mayor dimensión, cuyo contenido incluye importantes medidas de democratización institucional, política y social, que tendrán la mayoría dinámicas de aplicación

hasta 2026 y algunas hasta 2031. Este acuerdo de paz tuvo positiva aplicación en su inicio con el gobierno Santos que lo suscribió, pero notorias inconsecuencias en su aplicación por el siguiente gobierno Duque que recién terminó.

Y, tenemos una paz pendiente de lograr con el ELN, de forma que el gobierno Santos avanzó de manera importante con este proceso de paz entre 2017 y 2018, a partir de la mesa de negociación que se instaló inicialmente en Quito, Ecuador, y luego en La Habana, Cuba, pero que luego el gobierno Duque suspendió. A la vez, tenemos la experiencia parcial de las desmovilizaciones paramilitares de las AUC entre 2003 y 2006 con el gobierno Uribe, con apoyo en beneficios de una fórmula de justicia transicional, pero de forma que el resultado fue parcial y se han prologado y extendido *“herederos del paramilitarismo”* o estructuras narco-paramilitares posteriores que crean dinámicas graves de violencia y crisis humanitaria en numerosas regiones.

En resumen, no ha existido una solución global y definitiva a las expresiones de guerra y de violencia, sino procesos parciales, con avances y ciertos retrocesos. Sin embargo, ahora, por una serie de factores que lo hacen posible, el gobierno progresista del presidente Gustavo Petro y la vicepresidenta Francia Márquez, plantea la opción de un cierre definitivo de la guerra y las expresiones de violencia socio política bajo la divisa de la *“paz total”*.

### **La guerra y la violencia conservadora-liberal no logró un cierre de paz definitivo, su precaria solución dio lugar a la guerra Estado-guerrillas insurgentes**

Ha cobrado interés revisar los antecedentes arbitrariedad, conflicto armado y violencia sociopolítica recurrentes, así como de las búsquedas de sus resoluciones mediante arreglos políticos y en décadas recientes de acuerdos de paz. Hemos vivido dos guerras civiles consecutivas relacionadas con la arbitrariedad del Estado y la violencia política desatada con participación en distintos grados y formas de diversos actores institucionales, políticos, sociales e internacionales, que han dejado altos impactos de distinto orden, masivas violaciones a los derechos humanos y graves crisis humanitarias. Pero, asimismo, en ambas guerras se han presentado arreglos políticos o acuerdos de paz, con miras a soluciones por la vía política e institucional de tales conflictos violentos, sin conseguir soluciones de forma integral o total.

La primera guerra civil conjugada con escenarios de violencia sociopolítica tuvo factor determinante en el régimen del gobierno autoritario y violento ejercido por el Partido Conservador con apoyo en la Policía y grupos de civiles armados que dio lugar a la creciente resistencia campesina con autodefensas y guerrillas liberales –en numerosas regiones– y comunistas –en algunas de ellas–, que tuvo lugar entre 1946 y 1957. Esta guerra irregular, intensa, en buen grado generalizada y altamente degradada –en el sentido humanitario–, concluyó con apoyo en tres acuerdos entre los liderazgos de los partidos Liberal y Conservador: el inicial en búsqueda de un consenso de solución en 1951. Otro en 1953 que impuso un gobierno militar de transición, el cual concedió una amnistía para desactivar el extendido movimiento guerrillero, pero derivó en

dictadura. Y, el tercero en 1957, el cual dio lugar al régimen político del Frente Nacional con apoyo en un plebiscito, que impuso un bipartidismo excluyente de estos dos partidos y no solucionó problemáticas sociales ni habilitó garantías ni pluralismo político.

El Frente Nacional inició en 1958 con el gobierno del liberal Alberto Lleras Camargo que adoptó una política de paz, basada en una nueva amnistía para las guerrillas y en un programa de rehabilitación dirigido hacia algunos núcleos campesinos y de excombatientes de manera más marginal. La política de rehabilitación comprometió a varios ministerios para la atención de este programa. Sin embargo, durante el siguiente gobierno del conservador Guillermo León Valencia se inició la segunda guerra civil, la cual confrontó al Estado y a movimientos guerrilleros surgidos con apoyo y niveles de participación de comunidades campesinas víctimas de la agresión oficial, sin acceso o despojos de tierras y la carencia de derechos.

Numerosos estudios señalan como causas de esta nueva guerra que se engendró en los años 60 ante todo los siguientes factores

- Ausencia de una reforma agraria y en alto grado de derechos sociales;
- Desatención a millones de campesinos agredidos, despojados de sus tierras o carentes de ellas y víctimas del desplazamiento;
- Gobiernos del Frente Nacional caracterizados por la hegemonía bipartidista y la persecución violenta a la oposición política y las protestas sociales;
- Permanencia del estado de sitio con medidas gubernamentales arbitrarias y graves violaciones a los derechos humanos;
- Adopción de la doctrina de la seguridad nacional y el “*enemigo interno*” con incidencia directa de EU que conjugó el anticomunismo con la persecución oficial violenta a la oposición política y social;
- Ausencia de reales garantías, inexistencia de formas de democracia directa y formas de fraude en las elecciones que tuvieron grave expresión en el desconocimiento del triunfo en la elección presidencial al partido ANAPO en 1970.

Bajo estas circunstancias, se extendió la inconformidad y la propensión a la lucha contra el régimen político que representaba solo el interés de las élites de poder, lo cual llevó a formas diversas de resistencia social, política y civil, pero también a la emergencia de movimientos revolucionarios que proclamaron la resistencia y la rebelión armadas y el paradigma del poder popular y el socialismo. En este marco, surgieron en 1964 las Farc, en 1965 el ELN, en 1967 el EPL y en 1970 el M-19, guerrillas insurgentes a las cuales se sumaron entre los años 70 y 80 varias milicianas insurgentes regionales: casos ADO, PLA, MAQL, PRT, MIR PL y numerosas MP urbanas –principalmente en Medellín–.

## **Antecedentes de políticas de paz gubernamentales, sus resultados y limitaciones más notorias**

El presidente Belisario Betancur fue el primero en formular una política de paz como tal que incluyó una amnistía, la elección popular de los alcaldes, el PNR en zonas de pobreza e impacto del conflicto y mesas de diálogos y acuerdos de paz con las guerrillas con apoyo en una amplia y representativa Comisión de Paz. Posibilitó la aplicación de estas medidas y la suscripción en 1984 de acuerdos de Tregua Bilateral, Cese al Fuego y Paz con las Farc – EP, el PCC ML – EPL y el M-19. A estos acuerdos se sumó la pequeña guerrilla urbana de Bogotá ADO. Pero las élites de poder se opusieron a las reformas para la paz que emanaron de estos acuerdos y la fuerza pública desató el orden presidencial de cese al fuego, lo cual produjo las rupturas sucesivas de estos acuerdos, entre 1985 y 1987. Si bien fue una primera experiencia positiva de proceso de paz en curso con saldos a favor de distinto orden, al final fracasó el proceso de paz en su conjunto por la situación referida.

Posteriormente, el presidente Virgilio Barco aplicó una política denominada de “*rehabilitación, normalización y reconciliación*”, la cual priorizó y amplió el impacto del programa PNR, pero desechó el diálogo para intentar la solución política negociada con las guerrillas y la guerra se escaló. Sin embargo, al final de su mandato optó por una política de paz, ante el escalamiento de la guerra, la presión al respecto desde sectores de la sociedad, las propuestas de diálogo de las mismas guerrillas y la complejización de la situación que se produjo con la emergencia del narcotráfico y la expansión del paramilitarismo. Entonces, el gobierno Barco opta por la política sustentada en el documento Iniciativa para la Paz, la cual habilitó tal diálogo para la negociación política con las guerrillas, de forma que consiguió la paz definitiva con el M-19 con base en el acuerdo de aplicar reformas de democratización y también consiguió acuerdos parciales con el EPL, el PRT y el MAQL que demandaban convocar una Asamblea Nacional Constituyente que abocara las reformas de democratización requeridas para la paz.

El siguiente mandato del presidente César Gaviria adoptó la política condensada en el documento Estrategia contra la Violencia, que anunció un “*tratamiento integral de los factores de violencia*” y posibilitó la negociación de paz con las guerrillas. Bajo su mandato se produjo la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 exigida por las guerrillas, por un movimiento estudiantil que lideró una manifestación plebiscitaria de la población en su favor y que fue habilitada institucionalmente por la Corte Suprema de Justicia. Esta Constituyente posibilitó acuerdos de paz definitivos con el EPL, el PRT, el MAQL y, tras la expedición de la nueva Constitución Política, se posibilitaron nuevos acuerdos de paz con varias fracciones guerrilleras y milicianas: la CRS –disidencia del ELN que agrupaba al anterior MIR PL– y cinco agrupaciones de MP de Medellín. Gaviria asimismo habilitó diálogos de paz en Caracas, Venezuela, y luego en Tlaxcala, México, con las Farc – EP, el ELN y la disidencia minoritaria del EPL opuesta al acuerdo de paz con esta insurgencia, sin lograr resultados. Y habilitó decretos de sometimiento a la justicia para paramilitares y narcotraficantes, sin diálogo directo, pero con ofrecimiento de beneficios jurídicos penales.

Por su parte, el presidente Ernesto Samper adoptó la política denominada Paz Integral y Diálogo Útil, que proponía lograr acuerdos de paz con las Farc – EP y con el ELN, diálogos regionales para consensuar respaldo ciudadano y medidas de alivio social y tratamiento a la crisis humanitaria. Promovió iniciativas legales para los procesos de paz y de protección humanitaria. Sin embargo, este gobierno entró en crisis ante la denuncia de financiación de su campaña electoral con dineros del narcotráfico, lo cual hizo inviable su política de paz. Por el contrario, se escaló el conflicto armado, las Farc – EP consiguieron un importante despliegue estratégico y se dimensionó el paramilitarismo con apoyo de las Convivir, creadas durante este gobierno.

Luego, el presidente Andrés Pastrana adoptó como eslogan de su política de paz Hechos de Paz, la cual no tuvo una formulación de soporte, de manera que realizó diálogos y negociaciones con las Farc – EP en el Caguán y con el ELN principalmente en el exterior con ciertos logros, pero con rupturas y fracasos finales. Se impuso entonces su política de guerra soportada por el Plan Colombia, con apoyo, financiación, asesoría e intervención militar con cierto nivel de asesores y efectivos por parte de EU.

Posteriormente, el presidente Álvaro Uribe a pesar de su política que negó el conflicto armado, proclamó el antiterrorismo y se propuso derrotar militarmente a las guerrillas que persistieron en el alzamiento –Farc – EP y ELN– sostuvo diálogos de paz con el ELN en La Habana, Cuba, entre 2005 – 2007, que consiguieron un acuerdo para iniciar la negociación y para adoptar medidas humanitarias. Pero este Acuerdo Base se frustró, ante la pretensión gubernamental de exigir la concentración, identificación y manifestación de disposición al desarme de esta guerrilla al momento, sin que se hubiera realizado una negociación política que diera lugar a compromisos institucionales de reformas políticas y sociales, como base para un acuerdo de paz.

El gobierno del presidente Juan Manuel Santos consiguió en el curso de sus dos administraciones diálogos, acuerdos y solución de paz definitiva con las Farc – EP en 2016, tras cinco años de trabajo en la mesa bilateral de negociaciones, que contó con dos países garantes, Cuba y Noruega, otros países acompañantes y los oficios de verificación de la ONU que se prolongan hasta la actualidad. Santos desde 2010 conjugó la política de guerra interna con la de conversaciones de paz en el exterior, en La Habana Cuba. Las partes concertaron una agenda temática que posibilitó compromisos de reforma rural integral; garantías de participación política, reforma política, electoral y estatuto de oposición; programas de reincorporación política y social de excombatientes con impacto social en las regiones; medidas para superar los cultivos de uso ilícito; compromisos con los derechos de las víctimas y un sistema integral de justicia transicional; y mecanismos de monitoreo y supervisión internacional de la implementación del acuerdo.

Este gobierno avanzó en parte importante de la aplicación de este acuerdo, no obstante, algunos retrasos y dificultades en la gestión gubernamental. Simultáneamente, este gobierno adelantó conversaciones con el ELN en Venezuela, Quito y Cuba, de forma que consiguió convenir una agenda temática

y procedimental en 2017, registrando avances parciales en su tratamiento y un cese de hostilidades temporal hacia el final de su mandato en 2018.

Finalmente, el gobierno del presidente Iván Duque, con respecto al Acuerdo Final de Paz con las Farc – EP se resistió, aplicó de forma selectiva parte de los compromisos, a la vez que se opuso y buscó debilitar, reformar o desfinanciar otros. Ante la obligación constitucional y legal con este acuerdo y la activa cooperación internacional a su favor, posibilitó algunas medidas y programas, pero en lo fundamental tuvo incoherencia con la implementación integral de este histórico acuerdo de paz. Con esta escasa e inconsecuente ejecutoria este gobierno adoptó la política Paz con Legalidad. Sin embargo, sobresale por ser el único gobierno en cuatro décadas que no desarrolló ningún proceso de paz, una vez que suspendió el proceso de paz en curso con el ELN, pretendió la extradición y encarcelamiento arbitrarios de los voceros de esta guerrilla en la mesa de conversaciones y desconoció los protocolos suscritos con los países garantes, de forma que además tuvo tensiones y ataques políticos hacia ellos.

### **La formulación de la política de “Paz Total” del gobierno del presidente Gustavo Petro**

En un hecho de connotación histórica fue elegido este año por primera vez en Colombia un gobierno progresista conformado por una amplia coalición de fuerzas de izquierda y progresistas, con el proyecto político Pacto Histórico. Su programa apunta a lograr una serie de reformas en lo político, lo social, lo tributario y lo ambiental, para enfrentar las condiciones de marcada inequidad, exclusión, pobreza y deterioro de las garantías y los derechos. Este programa bajo el lema de hacer de Colombia una potencia de la vida, se propone cerrar de manera definitiva las expresiones de guerra y de violencia política y proyectar el país hacia “una era de paz”.

Son dicientes las expresiones al respecto de Gustavo Petro al tomar posesión del gobierno el pasado 7 de agosto en Bogotá, cuando rompiendo el protocolo tradicional lo acompañó en el acto una masiva, entusiasta y festiva movilización popular. Así se expresó en su discurso de posesión:

*“Convocamos a todos los armados a dejar las armas (...) la paz sí es posible. Tenemos que terminar, de una vez y para siempre, con seis décadas de violencia y conflicto armado. Se puede. Cumpliremos el Acuerdo de Paz (suscrito con las FARC), seguiremos a raja tabla las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad y trabajaremos de manera incansable para llevar la paz y tranquilidad a cada rincón de Colombia. Este es el gobierno de la vida, de la paz, y así será recordado”<sup>1</sup>.*

Tal intervención terminó con la proclama de un Decálogo de compromisos que en su contenido dio centralidad y transversalidad al tema de la paz: “1. Trabajaré para conseguir la paz verdadera y definitiva. Como nadie, como nunca. Vamos a cumplir el Acuerdo de Paz. (...) 4. Dialogaré con todos y todas, sin excepciones

---

<sup>1</sup> “No podemos fallar”, El Espectador, 8 de agosto de 2022, página 2-3.

*ni exclusiones. (...) 6. Defenderé a los colombianos y colombianas de las violencias...”*<sup>2</sup>.

El gobierno de Gustavo Petro plantea una política de Paz Total, entendida como el abordaje paralelo y relacionado de: Las negociaciones políticas de paz que ha retomado con el ELN, a partir del avance que ya traían con el gobierno Santos. De la retoma de la aplicación integral del Acuerdo de Paz Final con las Farc – EP. De la búsqueda de diálogos y soluciones particulares con otros grupos armados que no aceptaron o se marginaron del acuerdo de paz con esta guerrilla conocidos como disidentes. Y de fórmulas de acogimiento a la justicia que con base en compromisos de abandono de la violencia y de las economías ilegales, permita a los integrantes de diversas estructuras ilegales y armadas relacionadas con el narcotráfico y otras economías ilegales, acogerse colectivamente ante la justicia, con ciertos alivios penales y compromisos de no repetición, revelación de verdad y reparación de las víctimas ocasionadas.

El presidente Petro exhortó a todas las agrupaciones armadas ilegales a adoptar un cese al fuego y a los hechos de violencia, de forma que se posibilite la concreción de ceses al fuego bilaterales en cada caso y multilaterales de conjunto. Avanza en formulaciones de una paz integral, transversal hacia el conjunto de los ámbitos de gobernabilidad, de las reformas democráticas a emprender y de conjugación de esfuerzos estatales, gubernamentales y de la sociedad, especialmente desde el ámbito territorial y los “*diálogos, regionales vinculantes*”. Sobre esta base designó al Comisionado para la Paz Danilo Rueda, coordina de manera estrecha la definición e implementación de esta política con su cancillería a cargo de Álvaro Leyva en el ámbito internacional y con la Comisión de Paz del Senado presidida por el senador Iván Cepeda.

Iván Cepeda se refiere con claridad a las premisas de la política de Paz Total en los siguientes términos:

*“Es un modelo de hacer la paz, subsanando limitaciones de modelos anteriores acumulados, pero recogiendo lecciones aprendidas. Cambiar esa práctica de hacer diálogos y negociaciones de carácter sucesivo, primero con un grupo guerrillero, continuar con otro, y después (buscar) cómo resolver las otras expresiones de violencia. Es atender el problema de manera global y simultánea. En Colombia se mantiene la diferencia entre la insurgencia armada y la violencia social. (Por tanto) Hay instrumentos legales y procesos distintos. (...) En un caso, la terminación del conflicto armado, y en otros, la desactivación de organizaciones ligadas al narcotráfico y a otras formas de economía ilegal”*<sup>3</sup>.

Esta política de Paz Total tiene un marcado énfasis regional: “...los procesos de paz han tenido un excesivo énfasis en un diálogo en una mesa nacional de conversaciones y dejan de lado lo que ocurre en los territorios”. A la vez que formula con relación a las soluciones a adoptar a todo nivel su relación estrecha con las políticas nacionales y los proyectos de reformas: “...relación entre la

---

<sup>2</sup> Discurso de posesión del presidente Gustavo Petro, 7 de agosto de 2022, difundido en numerosos medios de prensa y comunicación.

<sup>3</sup> “Senador: ¿usted sí nos puede aterrizar qué es realmente el proyecto de ‘paz total?’”, María Isabel Rueda, El Tiempo, 8 de agosto de 2022, página 1.13.

*política general del gobierno en materia de reformas sociales y los acuerdos o procesos de paz, políticas de Estado, entre ellas la política del narcotráfico”<sup>4</sup>.*

Por tanto, la Paz Total requiere desde las propuestas de los diálogos regionales nutrir las políticas y estrategias que contendrá el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo. Requiere de la financiación necesaria mediante el énfasis actual en un proyecto de reforma tributaria progresivo. Así mismo, de la implementación integral del Acuerdo con las Farc que permitirá retomar los proyectos antes obstruidos de reforma agraria, reforma política y del sistema electoral, aplicación en todas sus consecuencias del Estatuto de la Oposición y, de manera global, responde también a la búsqueda por este gobierno de un gran acuerdo nacional por la paz y la democracia con el más amplio espectro de aliados en los ámbitos político, social y ciudadano.

Bien interpreta el sentido de acompasar los diferentes elementos de la política de “paz total” buscado por el gobierno Petro, publicado por la sección de prensa Colombia+20 del diario El Espectador:

*“El Congreso tendría que aprobar la reforma tributaria para obtener los recursos, pero al mismo tiempo deben avanzar los diálogos regionales que eleven las prioridades de inversión del Plan Nacional de Desarrollo y alimenten el diálogo con el ELN. También debe lograr las leyes necesarias para desarticular los grupos armados ilegales y avanzar en la negociación con el ELN. Solo así se podrá hacer realidad ese concepto de diálogo y negociación, paz territorial y participación social y aprobación de reformas estructurales”<sup>5</sup>.*

En síntesis, el cambio histórico que se fragua en Colombia, con una nueva relación de fuerzas que explica el advenimiento de un gobierno progresista y su apoyo por parte de las mayorías en el congreso y de la mayoría de la opinión ciudadana, permite desatar una iniciativa también histórica de reformas democráticas, base para conseguir la consolidación de los esfuerzos por la paz a todo nivel. La propia comunidad internacional así lo ha entendido y apoya este esfuerzo. La paz interna se acompasa con la búsqueda de la paz en la región, lo que se relaciona con hechos importantes como la recuperación de las relaciones con Venezuela y la retoma de constructivas relaciones y apoyo de Cuba y Noruega, así como de la ONU al nuevo proceso de paz que se reemprende.

**Edición 793 – Semana del 3 al 9 de septiembre de 2022**

---

<sup>4</sup> “Senador: ¿usted sí nos puede aterrizar qué es realmente el proyecto de ‘paz total’?”, María Isabel Rueda, El Tiempo, 8 de agosto de 2022, página 1.13.

<sup>5</sup> “¿Cómo se hará total la paz de Petro?”, Colombia+20, El Espectador, 7 de agosto de 2022, página 13.