

poner que de esta manera se resolvía el problema del apoyo social a la guerrilla.

Por supuesto que la idea no es parcelar regionalmente la solución del conflicto sino alimentar, con los análisis y propuestas que se hagan regionalmente, la mesa de negociación, crear un clima favorable en la sociedad a la salida negociada al conflicto y a las reformas indispensables para lograrlo y contribuir con procesos de distensión (que comprometen frente a la sociedad civil regional a los actores militares del conflicto político), al buen éxito del proceso en su conjunto. Es igualmente la posibilidad de alimentar los "diálogos entre cúpulas" con "diálogos de participación" entre niveles intermedios y

de base de los distintos actores involucrados en el conflicto.

Finalmente, tenemos que señalar que la sociedad civil colombiana puede contribuir a crear un buen ambiente para el proceso de negociación, creando un entorno político favorable y un clima de presión a los actores enfrentados (gobiernos y guerrilla) que presione la consecución de acuerdos. La principal enseñanza del proceso de negociación en marcha en El Salvador es que es posible encontrar una solución política a una confrontación político-militar interna si se crea el clima adecuado para ello.

EL VIEJO CONGRESO Y LA PAZ

Una breve historia del papel de la rama legislativa en los procesos de paz de Betancur y Barco*

Daniel García-Peña Jaramillo, Profesor de los Departamentos de Historia de las Universidades de los Andes y Nacional de Colombia

Fiel a su carácter de colegislador, el gobierno trabajará con el Congreso para avanzar en la empresa que la historia ha colocado en nuestras manos, hacia la paz completa que necesitan y esperan los colombianos."

Carta del Presidente Belisario Betancur a los presidentes de las comisiones primeras del Senado y de la Cámara, Drs. Augusto Espinosa y Jorge Ramón Elías, 19 de septiembre de 1982.

"La institución del parlamento es por esencia el principal foro que posee la democracia para ventilar la controversia y resolver civilizadamente los conflictos. No compartimos la perplejidad y el desconcierto que a muchos les produce que el Congreso de la República aborde la discusión de los conflictos y plantee soluciones. Uno puede estar de acuerdo o en desacuerdo con las decisiones o con las opiniones de miembros del Congreso, pero los demócratas no

podemos oponernos a que esta institución cumpla su función de deliberar y de promover el debate."

Palabras del Presidente Virgilio Barco al clausurar el período de sesiones ordinarias del Congreso, 16 de diciembre de 1989.

Hoy, las posibilidades de encontrar en el corto plazo una solución negociada al histórico conflicto armado interno en Colombia parecen distantes. Sin embargo, a pesar del actual énfasis en la salida de fuerza, ambos lados reconocen que la negociación será eventualmente necesaria. Esto hace aún más pertinente pensar desde ya cuáles pueden ser los ejes de esa etapa futura.

Hay consenso en muchos círculos que ésta debe incluir una importante participación de toda la sociedad. Con la Constitución de 1991, el Congreso de la República recibió una gran cantidad de nuevos mecanismos y herramientas que posibilitan asumir

* Estas reflexiones hacen parte de un trabajo más amplio sobre el tema "El Congreso y la Paz" pronto a ser publicado.

su rol constitucional como escenario central de representación y discusión de los diferentes sectores sociales y políticos de la nación. De hecho, en su primer año de existencia, el "Nuevo Congreso" ha cumplido un papel más destacado y activo que cualquier otro Congreso en el largo y complejo proceso de buscar la paz definitiva.

Aunque constitucionalmente el ejecutivo tiene el manejo exclusivo del orden público, la paz no se puede entender sólo como un asunto de orden público. La paz implica desarrollo económico, reforma agraria, mecanismos para tramitar pacíficamente la justicia social, ampliación y fortalecimiento de una democracia participativa efectiva, autonomía regional real, defensa y protección de los derechos de los ciudadanos, garantía de igualdad de oportunidades, y muchísimas otras cosas que se encuentran más en la esfera de funciones de la rama legislativa que en la del ejecutivo.

Por eso, es importante analizar las experiencias del "Viejo Congreso" como base para reflexionar sobre el papel del "Nuevo Congreso" en la búsqueda de una futura e inevitable paz. ¿Cuál fue el rol de la rama legislativa en los procesos de paz de los gobiernos Betancur y Barco? ¿Cuáles han sido las razones de su aparente bajo y secundario perfil?

Estas son algunas de las preguntas que esta ponencia intenta contestar con el ánimo de servir de material de discusión y trabajo. Así mismo, representa una invitación para examinar otros caminos diferentes para repensar la paz como elemento primordial en el afianzamiento de la transformación institucional y ciudadana que actualmente el país sólo inicia.

Los primeros intentos de negociar la paz: Turbay y Betancur

Fue durante el gobierno de Julio César Turbay (1978-1982) que se dieron los primeros antecedentes de la búsqueda de la salida negociada al conflicto armado, y desde esos comienzos se pueden detectar los rasgos básicos que van a caracterizar la relación del Congreso con la paz en la década de los ochenta.

Las principales iniciativas -la propuesta de amnistía condicional (1980) y la conformación de la primera Comisión de Paz (1981)- se originaron en la rama ejecutiva sin mayor incidencia o participación activa del Congreso. Aunque en el parlamento sí se escucharon importantes voces disidentes a título personal y se discutieron temas relacionados

con la paz, como cuerpo se limitó a aprobar de manera casi automática las propuestas del ejecutivo y no participó activamente en la elaboración de la política frente a la guerrilla.

La Comisión de Paz trabajó independientemente y sin participación del Congreso, como equipo asesor del presidente, introduciendo la práctica de conformar al interior de la rama ejecutiva instancias extraordinarias y supuestamente representativas de los diferentes sectores de la sociedad.

Aunque el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) cambió a fondo la política de paz y tuvo varias particularidades políticas que influyeron de manera directa en sus relaciones con el Congreso, en lo fundamental no se alteraron las tendencias generales del período anterior.

El presidente mantuvo la iniciativa y la rama legislativa sólo se vio como una instancia de aprobación final y necesaria. Si bien es cierto que el Congreso le dio más importancia que antes al tema de la paz e inclusive se adelantó al ejecutivo en la presentación de propuestas de amnistía, no cabe duda que la política de paz se diseñó y se manejó prácticamente de forma unilateral por el ejecutivo a lo largo del cuatrenio. Incluso, el hecho de haber aprobado el proyecto de amnistía presentado por el senador Gerardo Molina no se dio como resultado de una decisión autónoma del Congreso sino por haber recibido el apoyo explícito del ejecutivo.

Se ampliaron y se crearon nuevos escenarios cuasi-parlamentarios desde el ejecutivo en materia de política de paz. La nueva Comisión de Paz fue más grande, más cercana al presidente que la anterior y tampoco tuvo representantes del Congreso. En palabras de John Agudelo, su coordinador y luego presidente, se trataba de un "pequeño parlamento" que pudiera hacer lo que no hacía el Congreso: representar a los diversos sectores de la sociedad.

Además, el Ministro de Gobierno, Rodrigo Escobar, convocó una "Cumbre Política" de los líderes de los partidos políticos para lograr un gran acuerdo nacional en torno a profundas reformas políticas. Aunque asistieron algunos parlamentarios, su presencia fue debida a su condición de representantes de los partidos y no por ser congresistas, a pesar de que la labor de la cumbre claramente correspondía a las funciones del legislativo.

Ni el trabajo de la Comisión de Paz ni el de la Cumbre Política estuvieron claramente ligados al Congreso como tal. Esto explica, por lo menos en parte, los débiles resultados de ambas instancias en su capacidad de comprometer exitosamente al parlamento en los respectivos trámites legislativos requeridos.

Por un lado, aunque los acuerdos firmados entre la Comisión de Paz y los diferentes grupos guerrilleros en 1984 hicieron mención específica del Congreso, la ausencia de la rama legislativa en el proceso de negociación hizo que no se comprometiera como cuerpo con lo pactado por los delegados del ejecutivo. Aunque algunos congresistas entraron a participar en la Comisión de Verificación y en el Diálogo Nacional creados por los acuerdos, esto no dejó de calmar los sentimientos en el Congreso de haber sido excluidos y suplantados por las instancias emanadas desde el ejecutivo para, cumplir tareas de índole legislativa. Por otro lado, si bien es cierto que la Cumbre Política sí produjo algunos resultados concretos que se tradujeron en ley, éstos fueron muy inferiores a las metas trazadas inicialmente, en gran parte debido al mal ambiente en las cámaras.

Finalmente, otro de los pilares de la política de paz de Betancur se erigió sin la participación del Congreso: el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, fue creado por directiva presidencial sin pasar por el parlamento,

Por eso, la política de paz del gobierno Betancur no fue compartida por las diferentes esferas del Estado. En muchos casos ni siquiera contó con el apoyo de la totalidad de la misma rama ejecutiva, y fue más bien de manejo casi exclusivo del primer mandatario y sus colaboradores cercanos.

Esto se reflejó en el creciente distanciamiento del Congreso con los temas de la paz, particularmente en la última parte del gobierno. El "juicio" que se le hizo al presidente en la Cámara de Representantes, promovido por el representante liberal César Gaviria a raíz de los incidentes del Palacio de Justicia en noviembre de 1985, aunque terminó exonerando a Betancur, permitió sacar a relucir el malestar de muchos parlamentarios con la política presidencial,

El proceso de paz del gobierno de Barco y el M-19

El pobre balance final que se le hizo al "proceso de paz" de Betancur llevó al nuevo gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) a introducir cambios significativos en el manejo de las negociaciones con la guerrilla. Sin embargo, aunque una de sus metas

fue "institucionalizar" la paz, es decir, enmarcarla dentro de las estructuras establecidas constitucionalmente, el resultado no fue mucho mejor que el del gobierno anterior en el establecimiento de una nueva y más activa relación del Congreso con el manejo de la paz.

De hecho, las relaciones entre el gobierno de Barco y el Congreso en lo referente a la política de paz estuvieron en gran medida determinadas o matizadas por varios elementos ajenos a las negociaciones con las guerrillas: el "esquema gobierno-oposición", los distintos esfuerzos del presidente por lograr una reforma constitucional y el hecho de que el "proceso de paz" empezó en la segunda mitad de su gobierno cuando "el sol estaba a la espalda" y la guerra contra el narcoterrorismo tenía primera. De esta manera, las primeras negociaciones entre el Consejero de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, Rafael Pardo, y el comandante máximo del M-19, Carlos Pizarro, entre enero y marzo de 1989 se hicieron prácticamente de manera clandestina. Aunque se mantuvieron permanentes contactos discretos con algunos parlamentarios de manera consultiva a lo largo del proceso, la rama ejecutiva mantuvo el manejo exclusivo de las negociaciones.

Algunos miembros del Congreso, sin embargo, habían asumido papeles importantes de manera personal durante el proceso. La participación de senadores como el liberal Ernesto Samper y el conservador Alvaro Leyva en la "Cumbre de Convivencia Democrática" convocada por el M-19 en Panamá a mediados de 1988 había sido fundamental para obligar al gobierno del presidente Barco a inventarse su "Iniciativa de Paz" sobre la cual se montó el proceso de negociación con el M-19. A lo largo del proceso, varios congresistas, en particular Leyva, jugarían roles claves, pero siempre a título individual, y nunca en nombre del Congreso como cuerpo.

Con la creación de las Mesas de Análisis y Concertación en abril de 1989, el tratamiento del gobierno de Barco a las negociaciones pareció haberse "betancurizado" en la medida en que se creó una instancia de amplia representación de los sectores sociales y políticos sin la participación directa

del Congreso para elaborar las propuestas de carácter legislativo. Aunque las Mesas de Análisis y Concertación contaron originalmente con la participación de los diferentes partidos políticos, el Partido Social Conservador y la Unión Patriótica se retiraron, haciendo que la representatividad de este ente cuasi-parlamentario fuera aún más precaria que la que tuvo la Comisión de Paz de Betancur.

Sin embargo, para mediados de año, se empezaron a esbozar los lineamientos generales del eventual acuerdo entre el gobierno y el M-19, y era evidente que los dos temas más importantes estaban directamente relacionados con el Congreso: la inclusión de una Circunscripción Nacional Especial de Paz para las elecciones parlamentarias de marzo de 1990 y el otorgamiento del indulto. Esto hizo que el parlamento se empezara a preocupar de manera más intensa por lo que estaba sucediendo en las negociaciones entre Pardo y Pizarro.

La Circunscripción Nacional Especial de Paz -por la cual el grupo guerrillero desmovilizado tendría unas ventajas electorales para poder llevar un buen número de sus integrantes al Congreso- generó diferentes reacciones. 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 "ex-terroristas" sentados a su lado en el Congreso.

Sin embargo, la Consejería y el Ministerio de Gobierno, en cabeza de Carlos Lemos, hicieron un trabajo muy exitoso de *lobby* con los parlamentarios, y en el cual se destacó la activa intermediación del jefe único del Partido Liberal, el ex-presidente Julio César Turbay, con la mayoritaria bancada de su partido.

Señalando que los cupos especiales del M-19 no se restarían del número existente de miembros en las cámaras sino que se sumarían como integrantes adicionales por una sola vez, le quitaron el temor a unos. Arguyendo que la incorporación de los ex-guerrilleros ayudaría a legitimar al Congreso, convencieron a otros. Finalmente, haciendo un llamado a la solidaridad y disciplina de partido, lograron, por lo menos durante unos meses, unir a los restantes en torno a los propósitos del ejecutivo.

De hecho, el Presidente del Senado, Luis Guillermo Giraldo, y el de la Cámara de Representantes, Norberto Morales, firmaron el "Pacto Político por la Paz" el 2 de noviembre de 1989 entre el M-19, el gobierno y los jerarcas del Partido Liberal. En éste, el

gobierno "en acuerdo con el Congreso" se comprometió a incluir la Circunscripción Nacional Especial de Paz en un "Referéndum extraordinario por la Paz y la Democracia" a ser convocado para decidir sobre la reforma constitucional en trámite en el Congreso.

En el caso de la ley de indulto, también fue necesario darle manejo especial a las fricciones que surgieron entre las ramas ejecutiva y legislativa. El principal temor del gobierno era que miembros del Congreso -algunos motivados por convicciones auténticas y otros aparentemente influidos por la intimidación y los dineros del narcotráfico- aprovecharían las circunstancias para ampliar los alcances de la ley con el propósito de incluir delitos no-políticos. La ponencia presentada el 10 de noviembre por el representante liberal César Pérez -quien viajó a Santo Domingo, Cauca para entrevistarse directamente con los dirigentes del M-19- fue precisamente en ese sentido, en clara contravía de las intenciones del ejecutivo.

Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo se volvieron aún más tensas a comienzos de diciembre, cuando un grupo de representantes liderado precisamente por el Presidente de la Cámara, Norberto Morales, quien había firmado el Pacto Político un mes antes, logró incluir el tema de la extradición en el referéndum de reforma constitucional por encima de la oposición del gobierno. Este "camarazo" fue un golpe mortal al gobierno, y a los acuerdos, firmados con el M-19. Demostró, además, la débil unidad del partido de gobierno y obligó al ejecutivo a sacrificar su reforma constitucional incluyendo lo acordado con el M-19.

Esta bochornosa derrota del gobierno a manos de sus propios partidarios en el Congreso puso en evidencia el precario compromiso de la rama legislativa con el proceso de paz, y amenazó con frustrar del todo las negociaciones con el M-19. Sin embargo, el grupo guerrillero decidió seguir la dirección del comandante máximo Pizarro de continuar con el proceso de entrega de armas y reincorporación a la vida civil a pesar del incumplimiento del gobierno.

Buscando salvar lo que se podía, el gobierno logró acordar con los congresistas suprimir la ampliación del alcance de la ley de indulto y, finalmente, después de varios aplazamientos por falta de

quórum, fue aprobada a pupitrazo en las últimas horas de las sesiones de esa traumática legislatura.

Sin embargo, a pesar de la importancia de la ley de indulto, el balance final de las relaciones del Congreso con el proceso de paz de Barco fue bastante malo. Aunque algunas personalidades del Congreso tuvieron papeles destacados a título individual, como cuerpo tuvo poco que ver con las negociaciones, y se limitó a responder a las iniciativas del ejecutivo, muchas veces de manera negativa. No supo asumir un rol propio dentro del proceso de negociación y sólo sirvió en la medida en que se jugaban intereses de partido o de carácter personal. Su ineffectividad como órgano de representación popular obligó al ejecutivo a crear instancias extraconstitucionales para asumir la responsabilidad de intentar comprometer a diferentes sectores de la sociedad.

Del Viejo Congreso al Nuevo Congreso

A pesar de las grandes diferencias que existen entre las políticas de paz de los presidentes Betancur y Barco, cada una de ellas buscó, a su manera, involucrar en los respectivos procesos de negociación con las guerrillas a representantes de la sociedad. La Comisión de Paz, la Cumbre Política y el Diálogo Nacional durante el primero y las Mesas de Análisis y Concertación durante el segundo son ejemplos de cómo la rama ejecutiva ha intentado en múltiples ocasiones obtener el concurso de los diversos sectores sociales y políticos del país en los esfuerzos por conseguir la paz.

A su vez, el Congreso, que por definición debe ser el escenario central de representación de los diversos intereses de la nación, se limitó a responder de manera a veces pasiva y a veces negativa a las iniciativas del ejecutivo en materia de paz. Incluso, la rama legislativa fue vista con frecuencia por el ejecutivo -y por el país- como un obstáculo a ser superado en los procesos de paz. El hecho de estar ligado directamente a los intereses de las élites locales y regionales más reacias a cambios y reformas que se requieren para lograr la paz, la reducida incidencia en la elaboración del presupuesto nacional y su casi exclusiva preocupación por el reparto de los auxilios, el prácticamente permanente Estado de Sitio que le entregó al ejecutivo funciones propias del legislativo, el monopolio bipartidista y el excesivo presidencialismo, entre otros, restringieron severamente al Viejo Congreso y le recortaron su capacidad de representar a la totalidad de los intereses de la sociedad.

Así, con la creación de las diferentes instancias cuasi-parlamentarias, el ejecutivo, queriéndolo o no, suplantó al legislativo en algunas de sus funciones básicas, y sólo acudió a él en la medida en que su concurrencia era inevitablemente requerida, y no como un complemento activo de la política de paz.

Los resultados de estos intentos del ejecutivo de "reemplazar" al Congreso fueron bastante pobres, en la medida en que no fueron realmente más representativos o capaces de comprometer a la sociedad en la política de paz. Además, al carecer de poderes legislativos, estas instancias extraordinarias terminaban siempre acudiendo a la rama legislativa que, sin haber participado en el proceso, muchas veces se sintió marginada y excluida. Ni Betancur ni Barco fueron capaces de convertir al Congreso en copartícipe en los procesos de paz.

Con la nueva Constitución, el Nuevo Congreso tiene más poderes y nuevas herramientas para reasumir el papel que le corresponde a las ramas legislativas en las democracias modernas. Tiene los elementos esenciales que le han permitido empezar a asumir un rol propio, activo y decidido en la consecución de la paz.

Es importante analizar las experiencias del Viejo Congreso en los procesos anteriores para poder pensar en una participación efectiva, complementaria y oportuna del Nuevo Congreso desde sus propias esferas en un eventual proceso de negociación con la guerrilla. Su concurrencia es irremplazable y debe partir de una "conciencia propia de cuerpo" que le permita ser el foro de debate nacional, sin tener que esperar las iniciativas del ejecutivo. Debe oír a todos los intereses del país y no sólo actuar en defensa de sus privilegios.

Hoy el Congreso puede convertir el tema de la paz en asunto propio y demostrar que realmente ha aprendido del pasado. Recobraría buena parte de la legitimidad perdida si actúa en bien del país entero, con óptica necesariamente diferente que la del ejecutivo. Su voz se espera