UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA
UNIVERSIDAD DEGLI STUDI DI SALERNO - ITALIA
Maestría en Ciencia Política

Tesis de Grado
Análisis comparativo de las políticas gubernamentales de paz en los diálogos con el M-19 (1988-1990) y FARC-EP (1998-2002)

Realizado por:
William de Jesús Herrera Camelo
E-mail: wdejhk@hotmail.com

Tutor
Pablo Guadarrama González
Doctor en Filosofía

Bogotá, D.C., febrero 26 de 2016

TABLA DE CONTENIDO

		Página
	PRESENTACIÓN	5
	AGRADECIMIENTOS	9
I.	**MARCO TEÓRICO**	11
1.1.	Estado del arte	11
1.2.	Problema de investigación	18
1.3.	Hipótesis	19
1.4.	Justificación	20
1.5.	Objetivo principal	22
1.5.	Objetivos específicos	22
1.6.	Variables a examinar	23
1.7	Metodología	26
1.8.	Marco conceptual	27
1.9	Marco histórico	36
1.9.1.	Surgimiento del grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–FARC-EP	38
1.9.1.1	Método de lucha de las –FARC	39
1.9.2.	Surgimiento del Movimiento 19 de Abril- M19	40
1.9.2.1.	Métodos de lucha y forma de actuar del M-19	42
1.9.3.	Reseña histórica de los diálogos Gobierno – guerrilla en Colombia	43
II.	**NEGOCIACIÓN CON LAS GUERRILAS DEL M-19 Y FARC-EP**	47
2.1.	Diálogos y negociación de paz gobierno Barco Vargas-M19	47
2.1.1.	Política de paz y concertación de agenda	50
2.1.2.	Marco jurídico en los diálogos de paz Barco Vargas- M19	55
2.1.3.	Método de negociación y los negociadores	56
2.1.4	Participación de terceros en los diálogos Barco Vargas- M19	61
2.1.5	Orden público y fuerzas militares en el gobierno Barco Vargas	62
2.1.6.	Resultado de los diálogos Barco Vargas- M19	65
2.1.7.	Conclusiones del proceso de paz con el M-19	67
2.2.	Diálogos y negociación entre el gobierno Pastrana y las FARC-EP	69
2.2.1.	Política de paz y concertación de agenda	70
2.2.2.	Marco Jurídico de paz en los diálogos con las FARC-EP	75
2.2.3.	Método de negociación y los negociadores	77
2.2.4.	Participación de terceros en los diálogos	80
2.2.5.	Orden público y fuerzas militares en el gobierno Pastrana	85

2.2.6.	Resultado de los diálogos gobierno Pastrana – FARC-EP	86
2.2.7.	Conclusiones de las negociaciones con las FARC	87
III.	**RESULTADOS COMPARADOS Y VALIDACIÓN DE HIPÓTESIS**	88
3.1	Diferencias en política de paz	88
3.2	Diferencias en incorporación de agendas y puntos a negociar	93
3.3	Marco jurídico de los diálogos y voluntad de las partes	94
3.4	Los actores y las políticas de gobierno	96
3.5.	El método de negociación y los negociadores	96
3.6.	Divulgación de Acuerdos y comunicados	98
3.7.	Marco histórico de los diálogos	99
3.8.	Participación de terceros en los diálogos	101
3.9.	Orden público y fuerzas armadas	102
3.10.	¿Por qué se logró el acuerdo con el M-19 y con las FARC, no?	104
3.11.	Resultados y validación de hipótesis	109
3.12.	Conclusiones y recomendaciones generales	113
IV	**ANEXOS**	116
Anexo 1	Acuerdos de paz en Colombia, periodo 1982-2003	116
Anexo 2	Cronología de las negociaciones de paz entre el gobierno Barco Vargas y el M-19, período 1988-1990.	118
Anexo 3	Cronología de las negociaciones de paz entre el gobierno Pastrana Arango y las FARC-EP, período 1998-2002.	123
Anexo 4	Normas en temas de paz en Colombia, período 1980-2010	130
Anexo 5	Dispositivos e instrumentos de negociación del Estado colombiano, período 1981-2006	138
V.	**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**	144

Licencia de Creative Commons para el uso de esta obra

This is a human-readable summary of (and not a substitute for) the **license**.

Advertencia

Usted es libre para:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

Adaptar — remezclar, transformar y crear a partir del material

El licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:

Atribución — Usted debe darle crédito a esta obra **de manera adecuada**, proporcionando un enlace a la licencia, e **indicando si se han realizado cambios**. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciante.

NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con **fines comerciales**.

PRESENTACIÓN

El trabajo que se presenta, analiza de manera comparativa los diálogos de paz llevados a cabo por los gobiernos Barco Vargas y Pastrana Arango, con los grupos guerrilleros, Movimiento 19 de abril (M-19) entre 1988 y 1990 y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP) entre 1998 y 2002, buscando determinar desde el punto de vista politológico si estos procesos fueron formulados e incorporados a las agendas de cada gobierno como políticas públicas y se adoptaron los procedimientos necesarios para lograr el objetivo final de cada uno de ellos, un acuerdo de paz y la desmovilización de esos grupos insurgentes.

El conflicto armado en Colombia ha estado presente en su historia por más medio siglo, su origen obedece a diversas causas que algunos investigadores como los agrupados en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, las han denominado *causas objetivas,* para referirse a factores de desigualdad, exclusión y discriminación política económica y social. Los esfuerzos realizados por los diferentes gobiernos en busca de desactivar la confrontación armada a través de la negociación, llevan más de treinta y cinco años; a pesar de lo cual, sólo se han logrado resultados parciales insuficientes para restablecer la convivencia pacífica en todo el país.

Los dos casos analizados en esta investigación, hacen parte de esos intentos por desactivar el conflicto armado en el país; el primero de ellos, las negociaciones de paz entre el gobierno Barco Vargas y el grupo guerrillero M-19 entre 1988 y 1990 que concluyó con un acuerdo de paz; mientras que el segundo, los diálogos realizados entre el gobierno Pastrana y la guerrilla de las FARC-EP en el Caguán, entre 1998 y 2002, finalizó sin acuerdo final. En estos procesos se indaga acerca de las decisiones de gobierno y de Estado como políticas públicas que permitieron esos resultados, examinando los mismos desde el punto de vista de la ciencia política.

Se plantea como problema, las deficientes y desarticuladas políticas públicas que en materia de paz han implementado los gobiernos y el Estado colombiano para desactivar el conflicto armado vigente por más de cinco décadas en el país, debido a que a nivel estatal existe un marco normativo confuso y una descoordinación institucional que no han permitido eliminar las causas objetivas de la insurgencia, y a nivel gubernamental, los diálogos realizados con los grupos insurrectos han dependido más de la presión social o la decisión política del gobierno de turno, que de políticas de Estado que los propicien; en consecuencia estos han presentado problemas de agendación, formulación, estructuración e implementación con resultados contrarios a los esperados. En la investigación se pretende establecer si los diálogos efectuados por los gobiernos Barco Vargas y Pastrana Arango con el M-19 y las FARC-EP, fueron agendados, estructurados e implementados como políticas públicas en su momento histórico para que propiciaran o no, los acuerdos de paz y la desmovilización de esos grupos guerrilleros.

Para el desarrollo de la investigación fue necesario definir algunos términos y conceptos básicos que permitieran contextualizar la investigación y darle un enfoque politológico. Entre ellos: el concepto de paz, de conflicto armado, de política pública de gobierno y de Estado.

En el estudio el concepto de paz, se define como un bien público que debe garantizar el Estado, a través del poder conferido por la sociedad y el monopolio de la violencia como lo define Max Weber[1]. Si consideramos que el Estado surge de la necesidad de establecer un orden entre los ciudadanos, con el objetivo de mantener la convivencia, garantizar la justicia, la equidad y la libertad como bien común que permita el desarrollo del individuo con responsabilidad social como lo define Amartya Sen[2], tendríamos que la paz es el bien público de mayor importancia para la convivencia social y al Estado como el responsable de suministrarlo y mantenerlo.

[1] Weber Max, *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México 1987, p.45.

[2] Amartya Sen, define el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos y la libertad individual como un compromiso social, pp. 16,19 y 338. Para mayor información véase, Sen Amartya, *Desarrollo y libertad,* Editorial Planeta, 8ª edición, Bogotá, octubre de 2006.

Teniendo en cuenta además, que el concepto jurídico de Estado incluye el conjunto de instituciones a través de las cuales se expresan las políticas públicas, como el actuar del Estado, y que los gobiernos regulan la vida en sociedad como lo señalan Jobert y Muller[3], la paz como bien social necesario para la convivencia, le corresponde al Estado proporcionarla y mantenerla a través de sus políticas públicas. Según Cuervo[4], se debe diferenciar entre políticas públicas de Estado y políticas públicas gubernamentales. Las primeras permanecen en el tiempo e involucran varios gobiernos, mientras que las segundas, abarcan el actuar de un gobierno específico frente a situaciones problemáticas de corto o mediano plazo.

Las dinámicas sociales o interacción entre individuos y grupos sociales generan conflictos, entendido este, como la superposición de intereses económicos, sociales y políticos, y en cuya resolución se hace necesario la intervención del Estado sus instituciones y decisiones de gobierno. El máximo nivel de perturbación de la convivencia pacífica de un país, es el conflicto armado con fines políticos, por cuanto amenaza la institucionalidad y es al mismo tiempo, la expresión en contra de uno o varios sectores de la sociedad del orden establecido, situación problemática cuya resolución es responsabilidad del Estado y los gobiernos con la participación de toda la sociedad.

El conflicto armado en Colombia ha permanecido por más de cincuenta años con diferentes niveles de intensidad, las razones que lo explican son varias, desde las *causas objetivas* de exclusión, desigualdad y discriminación, hasta la debilidad del Estado y su estructura organizativa que no permiten resolver las diferencias a través de la institucionalidad. La paz por tratarse de un bien público necesario para el desarrollo humano y de la sociedad en general, le corresponde al Estado proveerla y mantenerla a través de sus políticas públicas y no a los particulares.

---

[3] Jobert Bruno, Muller Pierre, *Las políticas públicas*, 3ª edición, Universidad Externado, Bogotá D.C, 2010, p.45 y en Roth André, *Políticas públicas*, Ediciones Aurora, p.49.

[4] Cuervo Jorge Iván, *La posibilidad de políticas públicas en Colombia*, PP. 18 y 19. En Análisis y evaluación de políticas públicas, debates y experiencia en Colombia, Universidad Nacional –IEPRI, 2009.

El concepto de política pública que se adopta en la presente investigación, se define como las respuestas expresadas en normas, acciones y decisiones, de un Estado o un gobierno a las situaciones socialmente problemáticas que enfrenta, con lo cual busca solucionar esas situaciones o llevarlas a niveles manejables[5]. Es decir, las políticas públicas son el actuar del Estado y los gobiernos con la intensión de mantener el control o solucionar un problema que afecta una población.

Bajo este enfoque, en los procesos objeto de estudio se analizaran cinco variables: i) Política de paz de los gobiernos y la concertación de agenda con los grupos insurgentes, ii) Marco jurídico en el cual se desarrollaron los diálogos de paz, iii) Método de negociación y los negociadores, iv) Participación de terceros en los diálogos, y v) Política de orden público y fuerzas militares. Con el examen de éstos aspectos puntuales, se busca explicar los resultados de las negociaciones en los dos procesos objeto de estudio, observando las decisiones de política pública que cada gobierno adoptó en cuanto a la agendación, la formulación e implementación de los diálogos para lograr el objetivo final, la desmovilización de los grupos guerrilleros.

El trabajo está dividido en cinco capítulos, tres principales y dos accesorios: el primero corresponde al marco teórico, donde se define, el problema, la hipótesis, los objetivos, la justificación, las variables, el marco histórico y el marco conceptual. En el segundo se analizan para cada proceso, las variables seleccionadas desde el punto de vista politológico y de la ciencia política. En el tercer capítulo, se analizan comparativamente los elementos más importantes de cada variable que permiten someter a validación las hipótesis de la investigación, allí se llega igualmente unas conclusiones y recomendaciones generales. El cuarto capítulo lo componen cinco anexos que ayudan a comprender mejor el tema analizado, en el quinto capítulo se relacionan las referencias bibliográficas que soportan la investigación.

[5] Esta definición recoge elementos de Roth, Salazar, Muller, Cuervo y Vargas como se explica más adelante.

AGRADECIMIENTOS

Doy gracias a Dios por permitirme transitar el camino elegido y darme la fortaleza suficiente para llegar hasta el final.

Agradezco la colaboración del maestro Pablo Guadarrama González, quién después de desestimar dos propuesta de investigación que le presenté, pacientemente revisó el primer borrador en limpio del presente trabajo, en el cual me hizo rigurosas pero constructivas observaciones que me hicieron reflexionar y redireccionar el análisis inicial, hacia un enfoque más politológico. Fue él quien con su vasta experiencia, me motivó y orientó para no perderme en el abundante material escrito sobre estos temas y me señaló la ruta que debería contener la investigación.

La realización de la presente investigación fue una labor ardua, que demandó un gran sacrificio de mi parte, y a la cual debí dedicar los ratos de descanso y el tiempo disponible para compartir en familia. Por ello, debo dar gracias a mi esposa Clemencia y a mis hijas: Carolina, Laura y Mónica por entender mi compromiso y aceptar resignadamente mi decisión de no acompañarlas los fines de semana y los días festivos. Doy gracias igualmente, a la Contraloría de Bogotá entidad donde trabajo y a Nelly Yolanda Moya quien en momentos cruciales me facilitó el tiempo necesario para pulir apartes terminados en noches de desvelo, ella comprendió la expresión, de estar pero no estar, como una manera de informarle que necesitaba terminar algo pendiente de la investigación.

Doy gracias a las universidades Católica de Colombia y Salerno de Italia por abrir este foro de discusión en que se convierte la Maestría en Ciencia Política con énfasis en paz e integración. Agradecimiento especial merecen los profesores: Antonio Scocozza, Pablo Guadarrama, Víctor Martín, José Alpiniano García y Adalgiso Amendola, maestros que enseñan más con la experiencia que con los textos. Un sincero reconocimiento de gratitud a todo el cuerpo docente de la maestría: Carmen Scocozza, Lucia Picarella, Gracciano Palamara, Piero Pennetta, Fortunato

Cacciatore, Rubén Martínez y Elías Moré, quienes amablemente respondieron mis inquietudes y contribuyeron a mi formación. Gracias igualmente a Emma Muñoz por su colaboración en los trámites académicos y administrativos.

Un reconocimiento para todos mis compañeros de la maestría, en especial para: Walter Olivari, Luis García, Jorge Vargas, Jaime López, Fredy Tovar, Diego Marroquín, Giovanny Villarraga, Adriana Orozco y Nayibe Kure, quienes aportaron ideas al debate y enriquecieron la discusión.

Con el resultado de la presente investigación, honro la memoria de mis padres, Leoncio y Matilde, así como la de mis hermanos Carlos Vicente y Leoncio Rafael, fueron ellos luz y energía que iluminó mi sendero y fortaleció mi voluntad para enaltecer mi nombre, el de ellos y el de nuestra familia.

William de Jesús Herrera Camelo

I. MARCO TEÓRICO

El marco teórico de la presente investigación contiene los elementos esenciales que permiten analizar el problema objeto de estudio, circunscrito en conceptos previamente definidos que luego permiten enfocar los esfuerzos a examinar las variables aquí determinadas, en busca de validar la hipótesis de la cual se parte. El resultado del trabajo así como la visión particular del investigador no agota la discusión sobre el tema, por el contrario es un aporte que busca enriquecer la ciencia política a través del análisis de las políticas públicas aplicadas a dos casos particulares. Como herramientas de análisis se recogen los elementos estudiados en el módulo de Tesis de grado y del libro *"Dirección y asesoría de la investigación científica"*[6] escrito por el maestro Pablo Guadarrama González.

1.1. Estado del arte

Sobre la violencia en Colombia, se ha escrito mucho y de diversas perspectivas, existe también una abundante bibliografía sobre diálogos y negociaciones de paz entre el gobierno y grupos subversivos analizados desde diferentes ángulos, pero son pocos los estudios comparativos sobre esos procesos de negociación, y ninguno conocido sobre los diálogos realizados con el del M-19 entre 1988 y 1990 y las FARC-EP en el Caguán entre 1998 y 2002, vistos a través de las políticas de Estado y gubernamentales utilizadas en cada proceso.

Una revisión bibliográfica de los escritos sobre los procesos de negociación de paz en Colombia, entre 1982 y 2009, referenció 123 documentos, de los cuales 69 corresponden a secciones de libro, 29 a artículos de revista, 23 a documentos en red y 2 a libros completos[7] y entre el 2009 y el 2015 se han producido otros documentos, escritos por investigadores, observadores y los mismo actores de los procesos, pero

[6] Véase: Guadarrama Pablo, *Dirección y asesoría de la investigación científica*. Editorial, Magisterio, Segunda edición, Bogotá, D.C., 2011.
[7] Véase: Gutiérrez Alderid, *Negociaciones de paz en Colombia, 1982-2009*. *Un estado del arte,* Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Medellín, 2012.

ninguno de ellos enfocados a descubrir las políticas públicas que enmarcaron los diálogos de paz objetos del presente estudio.

En el examen bibliográfico se encontraron documentos que tratan sobre la violencia y el conflicto armado en Colombia de forma general, otros analizan el surgimiento de los grupos guerrilleros y el tratamiento que han recibido por parte del Estado, otros enfocan su análisis a los procesos de paz. De estos documentos se seleccionó una muestra considerada pertinente al tema tratado, clasificada de la siguiente manera:

A. Documentos que tratan de la violencia y conflicto armado en Colombia

1. Pardo Rafael, *La historia de las Guerras*, Colección Debate, Random House, Bogotá, D.C., 2015. En esta obra el autor considera que la guerra ocupa un papel determinante en la historia de la humanidad y que así como ha sido causante de tragedias, también ha propiciado cambios en el curso de la historia. Indica igualmente que las guerras no empiezan por casualidad, que hay causas sociales, políticas y económicas que determinan su gestación y que tampoco se acaban solas, por ello considera necesario estudiarlas y conocerlas para explorar alternativas de soluciones duraderas. La obra está dividida en dos partes: la primera recorre la historia de las guerras en Colombia desde la Independencia en el siglo XIX, señala sus causas y consecuencias sociales y políticas en la vida nacional. En la segunda parte, Pardo hace un recuento de las guerras internacionales en que ha participado Colombia, desde las confrontaciones con Ecuador y Perú después de la independencia, hasta la librada en el siglo XX con este último país, así como la intervención en 1950 en la guerra de Corea, haciendo parte de la fuerza multinacional de las Naciones Unidas.

El autor señala que Colombia ha vivido muchas guerras a través de su historia y que el conflicto interno actual ha sido el más largo y tedioso. Considera que las guerras deben tratarse como un fenómeno social y político, por lo tanto es necesario conocer sus causas, sus motivaciones, su desarrollo y su evolución, para buscar alternativas

de paz estables y duraderas, y en consecuencia, el mejor aporte para la paz, es estudiar y conocer la historia de los conflictos armados de Colombia, para de esta manera sacar conclusiones que permitan planificar sus posibles finales. En concordancia con ese planteamiento, la presente investigación aporta una visión diferente de las soluciones negociadas que han buscado desactivar la o las guerras en Colombia, observando el actuar del gobierno y del Estado a través de las políticas públicas, en los dos casos objetos de estudio.

2. La Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV), *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, Habana, febrero de 2015, consultado en: www.mesadeconversaciones.com.co/pdf.

Esta compilación contiene 12 estudios de autores diferentes, sobre la violencia y el conflicto armado en Colombia, algunos de ellos concuerdan con sus causas y sus orígenes, otros difieren, pero todos coinciden en la necesidad de buscar alternativas negociadas. Los estudios son los siguientes: i) De Zubiría Samper Sergio, *Dimensiones políticas y culturales en el Conflicto Colombiano*, ii) Duncan Gustavo, *Exclusión insurrección y crimen*, iii) Estrada Álvarez Jairo, *Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada*, iv) Fajardo M. Darío, *Estudios sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad Colombiana*, v) Giraldo Moreno Javier, Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos, vi) Giraldo Ramírez Jorge, *Política y Guerra sin Compasión*, vii) Gutiérrez Sanín Francisco, *¿Una historia simple?*, viii), Molano Alfredo, *Historia del conflicto armado en Colombia* (1920-2010), ix) Pécaut Daniel, *Una lucha armada al servicio del Statu Quo social y político*, x) Torrijos R. Vicente, *Cartografía del conflicto: Pautas interpretativas sobre la evolución del conflicto irregular colombiano*, xi) Vega Cantor Renán, *La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia*, xii) Wills Obregón María Emma, *Los tres nudos de la guerra colombiana:* un campesinado sin representación política, una polarización social en el marco de una institucionalidad fracturada, y unas articulaciones perversas entre regiones y centro.

3. Arias Gerson Iván, *Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano*. Fundación Ideas para la Paz (FIP), Serie Working papers No. 4, octubre de 2008. Este estudio hace un recuento detallado de la creación, evolución y perfiles funcionales de las distintas instancias establecidas por el poder ejecutivo para representarlo en los sucesivos procesos de paz que se han llevado a cabo, desde la administración de Julio César Turbay hasta el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. El mismo sostiene que para que las negociaciones prosperen efectivamente no es suficiente la mera voluntad política, también se requiere de una debida preparación y asistencia técnica al proceso; señala las lecciones dejadas de la institucionalidad desplegada por los gobiernos colombianos para adelantar negociaciones de paz con los grupos armados irregulares. Este documento examina la representación del Estado en los diálogos.

4. Vargas Alejo. *Nueva prospectiva para la paz de Colombia,* Bogotá, D.C., 2003. Consultado en: http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest_desarrollo/11-1/nueva_ prospectiva_para_la_paz.pdf. En este trabajo el autor explica la evolución y las causas de la violencia en Colombia, la cual tiene en el conflicto armado una forma de expresión. Se analizan los factores que originaron y han permitido la permanencia de los movimientos guerrilleros en el país, a lo largo de cuatro décadas, antes y después de la guerra fría. Asimismo, se exploran los factores que incidieron en la ruptura del proceso de paz, entre el gobierno del presidente Andrés Pastrana y las FARC. Finalmente, se reflexiona sobre las posibilidades de una nueva negociación con las guerrillas bajo el mandato del presidente Uribe y sobre las dificultades históricas comunes a los procesos de paz en el país, eventos en los cuales, según el investigador ha prevalecido una falta de coordinación entre los funcionarios civiles y militares.

5. Flores Enrique y Valenzuela Pedro. *De la oposición armada al frustrado intento de alternativa democrática en Colombia*, pp. 31-40. Colombia Internacional. Universidad de los Andes, 1996. En este documento se hace un resumen del seminario

internacional sobre procesos de negociación y paz realizado entre octubre y diciembre de 1996 propiciado por la Universidad de los Andes. Los autores sostienen que la insurgencia armada pretende obtener el poder pero cuando logran convertirse en alternativa de democracia, frustran a sus seguidores por la incapacidad de lograr acciones efectivas o porque son aniquiladas. En consecuencia se convierten en espejismo de alternativas.

6. Escuela Superior de Guerra. *"Desarme desmovilización y reinserción"*. Revista, *Seguridad y Defensa*, Edición No. 10, noviembre de 2010. En este documento se hace una exposición de los procesos de paz, acuerdos y reinserción realizados entre 1982 y 1990, comparados con los realizados entre 1990 y 2010. Ofrece elementos interesantes desde el punto de vista del Ministerio del Interior y las fuerzas armadas.

7. Villalobos Joaquín. *Comparaciones de los conflictos y procesos de paz de Colombia y El Salvador.* En: Cepeda, Fernando; Arnson, Cynthia y Bernal, Ana Teresa. *Haciendo paz: reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia.* El Áncora, Bogotá, D.C., 2001. El autor establece algunas semejanzas entre los conflictos de Colombia y de El Salvador.

B. Documentos que centran el análisis en el M-19

1. Bejarano Ana María, *La paz en la administración Barco: de la rehabilitación social a la negociación política*, compilado en: *Análisis Político No.9 abril de 1990,* IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. En este documento se analizan las diferentes acciones realizadas por varios gobiernos en busca de la resolución negociada del conflicto. Se inicia con el gobierno de Julio César Turbay Ayala y la negociación de la toma de la Embajada Dominicana, pasando por el de Belisario Betancur Cuartas, para luego centrar el análisis en las políticas de paz del gobierno Virgilio Barco Vargas (1986-1990).

2. El análisis realizado por Mauricio García, *"El proceso de paz con el M-19"*, publicado por el Centro de Estudios de la Realidad Colombiana-CEREC de la Universidad de los Andes, Bogotá 1992. En su capítulo 5, *De la Uribe a Tlaxcala,* pp. 101-115. hace un recorrido por los diferentes proceso de paz, iniciando con el de La Uribe Meta entre el Gobierno Betancur y las FARC-EP en 1984, hasta los encuentros realizados entre el gobierno Gaviria y la misma guerrilla en Tlaxcala México en 1992.

3. Pardo Rafael. *Reconciliación: Miradas retrospectivas*. *De las armas a la democracia.* Ministerio del Interior, Instituto Luis Carlos Galán, Bogotá, D.C., 2000. En este artículo el ex-comisionado de Paz del gobierno Barco Vargas y exministro de defensa (Gaviria), hace un balance del proceso de paz adelantado con el M-19.

4. Navarro Antonio. *La desmovilización del M-19, diez años después*. En: Cepeda, Fernando; Arnson, Cynthia y Bernal, Ana Teresa. *Haciendo paz: reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia.* El Áncora, Bogotá, D.C., 2001. En este documento el exdirigente del M-19 hace un análisis reflexivo sobre el proceso de paz realizado y la desmovilización del grupo guerrillero, diez años después.

5. Villamizar Darío. *La negociación con el M-19 y su resultado: La desmovilización*. En: *Un adiós a la guerra. Memoria histórica de los procesos de paz en Colombia.* Editorial, Planeta Bogotá, 1997. En el capítulo IV de este libro, se relatan los acercamientos del grupo insurgente M-19 con el gobierno Barco, se exponen los mecanismos y procedimientos empleados en la negociación, y se hace un resumen de los ocho pronunciamientos conjuntos en los diálogos entre el gobierno y el M-19.

6. Zuluaga Jaime. *De guerrillas a movimientos políticos* (Análisis de la experiencia colombiana: El caso del M-19). En: Peñaranda, Ricardo y Guerrero, Javier. *De las armas a la política. Editorial* Tercer Mundo, Bogotá, D.C.1999. El autor del artículo hace un recuento de cómo pasó el M-9 de guerrilla a organización política con la AD-M19, como influyó en la constituyente y la redacción de la Constitución de 1991.

C. Documentos que tratan de forma exclusiva sobre las FARC-EP

1. García Ricardo. *¿Guerra con negociaciones y negociaciones sin paz? Revista Foro* pp. 14-23, Bogotá D.C.1999. El documento hace referencia a los diálogos y negociaciones entre el gobierno colombiano y los grupos alzados en armas (FARC-EP, EPL, ELN), los cuales considera han enfrentado dificultades debido al estrecho punto de vista de las élites frente a la posibilidad de una reforma social, amplio margen de que dispone la guerrilla, especialmente la FARC-EP; señala igualmente el proceso de transformación que ha sufrido este último movimiento en la parte táctica y de poder político. El documento suministra elementos que explican los fracasos de los diálogos con este grupo insurgente.

2. Ricardo Víctor G, *Hechos de paz*, Tomo V, Oficina del Alto Comisionado de Paz, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, 1999. En esta compilación aparecen escritos y declaraciones del Alto Comisionado de paz y de los negociadores tanto del gobierno como del grupo insurgente en el Caguán. Allí aparecen documentos y declaraciones hechas a la prensa y un registro fotográfico de los diálogos entre el gobierno Pastrana y las FARC-EP, entre 1998 y 1999.

3. González Camilo. *Negociaciones con las FARC-EP 1982-2002*. Revista Controversia, pp. 48-53, Bogotá, D.C., 2004. Este documento hace un recorrido de las negociaciones adelantadas por los distintos gobiernos y las FARC-EP durante el periodo referido e intenta explicar las razones por las cuales no se ha logrado un acuerdo, hace referencia al brazo político de las FARC, la Unión Patriótica (UP) conformada en 1986 y su posterior desaparición por la muerte de sus integrantes a manos de grupos violentos de autodefensas y el narcotráfico.

4. Leguizamo Camilo. *Reflexiones sobre el proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana y las FARC-EP (1998-2002)*. Archivos de macroeconomía, pp. 1-12, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, D.C., 2002. En este documento el asesor del DNP, hace un recuento del proceso de las negociaciones entre el

gobierno Pastrana y las FARC-EP, y reflexiona sobre la necesidad de una política de Estado para la paz, en la cual identifica dos características básicas que debería contener: en primer lugar, una política que supere los cuatrienios presidenciales, que por lo tanto tenga continuidad en el tiempo y que se margine del debate electoral, y en segundo lugar una política que sea compartida por amplias fuerzas sociales y políticas.

5. Pardo Rafael. 10 años de acuerdos, 20 años de procesos de paz, 40 años de conflictos. En: Cepeda, Fernando; Arnson, Cynthia y Bernal, Ana Teresa. *Haciendo paz: reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia.* El Áncora Bogotá, D.C., 2001. Aquí el ex -comisionado y ex-ministro de Defensa Rafael Pardo hace un recorrido histórico del conflicto armado, los procesos de negociación y los acuerdos logrados, se enfoca en las dificultades que tuvieron los diálogos de paz en el Caguán.

6. Pastrana Andrés. *La palabra bajo fuego*, Editorial Planeta, Bogotá 2005. En este libro, el expresidente Pastrana con la Colaboración de su Comisionado de Paz Camilo Gómez, narra desde el punto de vista del gobierno la forma como se llevó a cabo el proceso de negociación realizado con las FARC, entre 1998 y 2002.

La revisión de esta documentación permitió evidenciar que no existe un análisis puntual sobre las políticas gubernamentales o de Estados que muestre la diferencias que se presentaron entre los gobiernos Barco y Pastrana en los procesos de dialogo adelantados con las guerrillas y su resultado, en los cuales existe una divergencia en sus resultado ya que uno produjo un acuerdo de paz mientras que el otro fracasó.

1.2. Problema de investigación

El problema que se plantea son las deficientes y desarticuladas políticas de paz de los gobiernos y del Estado colombiano, que en más de cincuenta años de conflicto armado no han podido resolver las causas objetivas y subjetivas de la violencia

estructural en Colombia. En el mismo sentido, se encuentra que las políticas públicas aplicadas en los diálogos de paz con las guerrillas han dependido más de la voluntad de los gobiernos de turno que de políticas de Estado, con lo cual se busca demostrar que los diálogos que han fracasado es porque no han adoptado los mecanismos de ejecución y coordinación necesarios para lograr sus objetivos o no han observado en su aplicación, el momento histórico del conflicto. En la investigación se busca establecer si los diálogos de paz de los gobiernos Barco Vargas con el M-19 entre 1988 y 1990 que concluyeron con la desmovilización de ese grupo insurgente y los de Pastrana Arango con las FARC-EP en el Caguán entre 1998 y 2002 que terminaron sin acuerdo y la reactivación de la confrontación armada, en su momento histórico fueron agendados, estructurados e implementados como políticas públicas para que propiciaran o no el acuerdo de paz y la desmovilización de los grupos guerrilleros como objetivo final de los mismos. La pregunta a responder es: ¿fueron agendados los diálogos de paz por los gobiernos Barco y Pastrana como políticas públicas para que posibilitaran o no, los acuerdos paz y la desmovilización de los grupos guerrilleros M-19 en el primero y FARC en el segundo?

1.3. Hipótesis de la investigación

1. El fracaso de los diálogos de paz realizados entre el gobierno Pastrana y las FARC-EP, en el Caguán entre 1998 – 2002, se debió a ese proceso no se asumió como una política de gobierno articulada a nivel estatal y en su desarrollo no se implementaron los instrumentos de política pública necesarios para lograr el objetivo final, la firma del acuerdo y la desmovilización de este grupo subversivo, como sí ocurrió en las negociaciones del gobierno Barco con el M-19 entre 1988 y 1990, que concluyeron con un acuerdo de paz.

2. Los procesos de diálogos de paz adelantados en Colombia han dependido más de la voluntad política de los gobiernos de turno, que de acertadas políticas de Estado que busquen eliminar las causas objetivas y subjetivas del conflicto armado, dos

casos particulares ilustran esta hipótesis, el acuerdo logrado con el M-19 y el fracaso de los diálogos con las FARC-EP en el Caguán.

1.4. Justificación

El presente trabajo se enmarca en la línea de investigación de la resolución de conflictos y procesos de paz, referidos a dos casos particulares en Colombia, examinados a través del concepto politológico de las políticas públicas, lo cual guarda concordancia con la Maestría de Ciencia Política que hace énfasis en paz e integración.

Los resultado de la presente investigación bien pueden generalizarse en la resolución de conflictos en América Latina y otras parte del mundo ya que partiendo de dos casos particulares en Colombia donde en uno ellos se logró un acuerdo, mientras que en el otro fracasó, se determinan los elementos de políticas estatales y gubernamentales que permitieron esos resultados y se develan las fallas y los aciertos de cada gobierno y del Estado colombiano en los esfuerzos realizados por lograr la resolución pacífica del conflicto armado.

Se busca contribuir igualmente a la construcción teórica de la ciencia política, brindando elementos de análisis que faciliten construir esquemas que apoyen decisiones gubernamentales para lograr no sólo acuerdos de paz sino la construcción de la convivencia pacífica eliminando las causas objetivas y subjetivas de los conflictos a partir del caso colombiano.

Harol Lasswell en un artículo publicado en 1951, titulado: *"La orientación hacia las políticas"*[8]*,* proponía un nuevo campo de investigación que debería permitir resolver las necesidades políticas de la época. Esta visión tenía dos propósitos uno científico y otro político. El primero, conocer la conducta humana, la opinión pública y las

[8] Lasswell Harol, "*The Policy Orientation"*, en: Lerner y Lasswell. Ed. The Policy Sciences, Stanford University Press, 1951.

instituciones, y el segundo, mejorar las condiciones sociales de los ciudadanos dentro de un ámbito democrático en contraposición al régimen comunista. Señalaba que la política tenía tres características fundamentales: i) ser una actividad investigativa hacia la resolución de los problemas más importante de un país, ii) tener un enfoque multidisciplinar debido a que los problemas sociales y políticos involucran muchos factores y no son exclusivo de una disciplina, iii) deberían ser dirigido por valores democráticos respetando la dignidad humana.

Lasswell, consideraba que las ciencias de la política deberían ser capaces de contribuir de manera efectiva a que los gobiernos tomaran las mejores decisiones políticas entre diversas alternativas y múltiples problemas. Por la imposibilidad de solucionar todos los problemas que afronta un gobierno, deberán seleccionarse dentro de un óptimo, aquellos que cubran las mayores necesidades, y para hacer efectiva la intervención es necesario planificarla generando los principios de la administración científica y de ese actuar planificado del gobierno y el Estado, surgen las políticas públicas como herramienta que busca resolver los problemas públicos considerando todos sus factores.

El mayor desarrollo científico de la ciencia política y las políticas públicas se encuentran en la literatura anglosajona y europea fundamentalmente francesa, que en América Latina se mezclan y aplican indistintamente en busca de resolver problemáticas particularmente diferentes y que en ocasiones los gobiernos las utilizan sin saber siquiera que actúa dentro de estas. Aquí existe un campo de estudio amplio para desarrollar teorías propias y para determinar los elementos constitutivos de políticas públicas acordes a nuestras realidades particulares. Una justificación más para el análisis de los dos casos planteados, con los cuales esperamos determinar las debilidades que presentan las acciones gubernamentales cuando son adoptadas por métodos decisionistas, sin los necesarios procedimientos para lograr los resultados esperados y cuya causa es el no haber sido formuladas como políticas públicas desde sus inicios.

1.5. Objetivo Principal

El presente estudio investiga las principales decisiones de política pública que tomaron los gobiernos Barco Vargas y Pastrana Arango en los procesos de negociación de paz llevados a cabo con el M-19 entre 1988 -1990 y las FARC-EP en el Caguán entre 1998-2002, que puedan explicar sus resultados, debido como ya se dijo a que el primero terminó con la firma de un acuerdo, mientras que el segundo fracasó, para luego comparar hasta donde sea posible, estas decisiones y determinar los elementos y factores de política pública que posibilitaron el éxito en el primero y el fracaso en el segundo.

Objetivos específicos

5.1. Determinar las políticas de paz utilizadas por los gobiernos Barco Vargas y Pastrana Arango en los diálogos realizados con M-19 y las FARC-EP respectivamente, que permitan explicar los resultados finales de los dos procesos, en el primero el acuerdo de paz firmado en 1990 y en el segundo el rompimiento de los diálogos en 2002.

5.2. Determinar los elementos teóricos de política pública que empleó cada gobierno en el desarrollo de los diálogos analizados, buscando determinar la incidencia que tuvieron los mismos en cada uno de ellos y en sus resultados, para de esta manera con elementos de la ciencia política, aportar a la resolución pacífica del conflicto armado en Colombia y servir de referentes válidos para otros países del mundo y la región.

5.3. Establecer las diferencias y similitudes en las políticas gubernamentales de paz, adoptadas en los diálogos realizados con los dos grupos insurgentes en referencia, que explique los resultados de los dos procesos y sirvan de soporte para validar las hipótesis de las cuales parte la investigación.

1.6. Variables a examinar

Existen múltiples variables que inciden en el resultado de un proceso social y más aún cuando se trata de una problemática de confrontación armada que se quiere desactivar por vía negociada, éstas pueden variar desde la incompatibilidad de los negociadores hasta las diferencias conceptuales e ideológicas. Para el desarrollo de la presente investigación se toman cinco variables, en las que se agrupan a criterio del investigador, los elementos afines más importantes de los procesos que pueden explicar sus resultados a la luz de las políticas públicas. Son las siguientes:

1. Políticas de paz de los gobiernos y concertación de agendas, en esta variable es necesario examinar el concepto de paz que asume cada gobierno, la incorporación del diálogo con los subversivos a la agenda de gobierno y los puntos acordados para el desarrollo de los mismos. Teniendo en cuenta que cada gobierno asume una posición frente a la situación problemática que representa el conflicto armado, bajo la cual enmarcan las políticas públicas a desarrollar con el fin de lograr su resolución, aunque en ocasiones se encuentran gobiernos actúan sin ser conscientes de estar inmerso dentro de una política pública y contrario a lo planteado por *Monsieur Juordaín*[9] nunca llegan a saber la importancia de estructurarla para lograr sus objetivos.

En esta variable se encierran los contactos y acuerdos previos, la concertación de agendas y su desarrollo, el condicionamiento en los diálogos, decidir si dialogar con o sin cese al fuego, con o sin concentración en áreas específicas, con o sin acompañamiento internacional; el nombramiento de negociadores (comisiones, alto comisionados, consejeros), así como la decisión política para llegar a un acuerdo final.

2. Marco jurídico de los diálogos: en esta variable se analiza bajo qué norma se desarrollaron los diálogos y las negociación de ambos gobiernos, es decir, ámbito

[9] Monsieur Juordaín, es un personaje de *Moliére* en la obra de teatro, *El Burgués gentilhombre,* que descubre que cuando hablaba lo hacía en prosa.

normativo relacionado con las políticas del Estado colombiano que facilitaron o perturbaron el establecimiento y desarrollo de los diálogos y las negociaciones. En esta variable se analiza lo normado en la Constitución Política, las leyes existentes o las impulsadas por el gobierno para los diálogos, las directivas, los decretos y acuerdos. Así como las instancias creadas por los gobiernos para lograr los acuerdos y la desmovilización a los grupos armados.

3. Método de negociación y los negociadores, en esta variable se analizan los procedimientos que se establecieron por cada gobierno para adelantar los diálogos y la disposición de los grupos insurgentes para aceptar o no las condiciones que como política pública asumió el gobierno. Será necesario revisar igualmente la forma como se implementaron las políticas gubernamentales y los responsables de las negociaciones como: comisiones, consejeros o alto comisionado de paz y si los diálogos se realizaron de forma directa o indirecta, dentro o fuera del país, con o sin acompañantes, garantes o verificadores.

Dentro de esta variable se deben diferenciar los mecanismos y elementos de política pública que propician los diálogos para llegar a los acuerdos, así como los mecanismos y elementos de política pública que persiguen desactivar las causas objetivas del conflicto. Los primeros son las acciones e instrumentos que propiciaron los diálogos y permiten lograr los acuerdos de desmovilización, mientras que los segundos corresponden a los instrumentos y mecanismos de política pública adoptados para desactivar las causas objetivas y subjetivas del conflicto armado.

4. Participación de terceros en los diálogos, la forma como participa la sociedad civil y la comunidad internacional en los diálogos, lo determinan las partes, sobre el particular el gobierno debe asumir una posición de política pública, diálogos abiertos o cerrados con o sin representación. Condicionar las intervenciones a representantes sociales, de gremios, de víctimas, por temáticas, o dejarlos abiertos; son decisiones que puede ayudar al desarrollo de los diálogos o enredar las negociaciones.

Con esta variable se busca determinar qué tanto contribuyeron los países acompañantes, garantes u observadores y la participación de los Estados Unidos en los resultados alcanzados en los diálogos. En el estudio se busca determinar cuál fue la posición que asumió el gobierno al respecto y si correspondió a una política pública de Estado o de gobierno.

Igualmente será necesario analizar variables externas que afectaron las negociaciones, como: el contexto internacional, el entorno regional, comisiones de acompañamiento de observadores o verificación de los procesos y hechos relevantes que impactaron los procesos, la caída del muro de Berlín en el proceso con el M-19, el derribo de las Torres Gemelas en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 y el Plan Colombia, en el proceso con las FARC-EP.

5. Orden público y fuerzas militares. En esta variable se incluye el manejo de orden público, la política de seguridad y la posición de las fuerzas armadas, como factores de política pública que pueden facilitar u obstaculizan los diálogos y las negociaciones. La cohesión de las fuerzas armadas y su participación, así como el tratamiento del orden público y la doctrina militar sobre la seguridad del país, son políticas públicas de Estado, pero cada gobierno le da su propio tratamiento, en la investigación se busca conocer cuál fue la imperante en los procesos.

Existen muchos otros factores directos y colaterales que influyeron en los resultados de los proceso como el narcotráfico, los grupos de justicia privada, la situación económica y política del país, pero estos, solo serán tenidos en cuenta siempre que ayuden a explicar las variables aquí definidas y no serán objeto de estudio en la presente investigación.

El examen a estas cinco variables en cada proceso, vistas a través de las políticas públicas implementada por cada gobierno, busca explicar los resultados de los dos procesos analizados. Este estudio podrá servir de base para un estudio de mayor profundidad, donde cada variable pueda desagregarse y ser examinada con mayor

detenimiento ya que por razones de tiempo se hace una agrupación que aunque afín con cada concepto, no deja de ser arbitraria por parte del autor.

1.7. Metodología

La temática de estudio que aborda el presente trabajo pertenece a las ciencias fácticas[10] y al análisis de hechos sociales, políticos e históricos que ocurrieron en el reciente pasado de Colombia, sobre los cuales se trata de establecer, desde la ciencia política, las causas que determinaron sus desenlaces. Los hechos serán analizados a través de fuentes primarias y secundarias en documentos escritos por los actores, investigadores y analistas, así como de información publicada en medios de comunicación de la época y posterior a los sucesos, buscando entender el contexto histórico en el cual ocurrieron los hechos.

Partiendo de la documentación acopiada, la metodología a emplear para su análisis tendrá elementos cualitativos y cuantitativos para su examen, se emplearan procedimientos deductivos e inductivos que permitan comprender cada variable o hecho en particular, es decir, se podrá partir de lo general a lo particular en algunos momentos y en otros, será necesario examinar las partes para identificar tendencias o llegar a conclusiones generales. Por ejemplo, el proceso de negociación y firma del acuerdo de Paz con el M-19 es un solo proceso, pero en el mismo confluyeron razones políticas, económicas, militares y sociales que será necesario examinar de forma independiente para luego correlacionarlas y construir un concepto. De igual forma deberá tratarse el proceso de dialogo realizado entre el gobierno Pastrana y las FARC-EP en el Caguán.

Con la metodología esbozada se pretende encontrar elementos que convaliden la hipótesis planteada y determinar de forma argumentada y soportada cuáles fueron

[10] Mario Bunge diferencia entre ciencias formales o ideales y ciencias fácticas o materiales. Las primeras consisten en relacionar signos mientras que las segundas (fácticas) se refieren en su mayoría a entes extra-científicos: a sucesos y procesos y señala que el conocimiento científico es fáctico porque parte de los hechos los respeta hasta cierto punto y siempre vuelve a ellos. Para mayor información ver, Bunge, Mario, *La ciencia, su método y su filosofía*. Editorial, Colombia la nueva Ltda., Bogotá 1982. P. 9,11 y16.

las políticas de Estado y gubernamentales que posibilitaron el acuerdo de paz con el Movimiento 19 de abril (M-19) en 1990, como resultado de los diálogos realizados entre 1988 y 1990 con el gobierno Barco Vargas, y cuáles fueron las decisiones políticas que imposibilitaron un acuerdo de paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el gobierno Pastrana Arango, en los diálogos realizados en el Caguán entre 1998 y 2002.

1.8. Marco conceptual

El marco conceptual en el cual se ubica la investigación corresponde a la teoría de la ciencia política, entorno a la lucha de poderes y la resolución de conflictos que involucra al Estado como responsable del orden y la convivencia pacífica entre sus gobernados y la forma como sus instituciones permiten resolver las diferencias entre individuo y grupos sociales.

El Estado surge como alternativa para la convivencia pacífica entre sus gobernados, el pacto social limita libertades individuales y garantiza libertades generales, bienes y servicios sociales. El Estado surge del pacto sobre el cual se fundamenta la defensa colectiva y el orden, atendiendo las teorías contractualísta de Hobbes, Locke y Rousseau[11]. Del pacto social y la relación gobernantes gobernados, surge la razón de Estado y sus instituciones. Existen Estados monárquicos (uno), oligárquicos (pocos) y democráticos (muchos). Las relaciones de poder del Estado y la sociedad a la luz de las teorías podrán ser más o menos fuerte, más o menos democráticas dependiendo de la mayor o menor participación ciudadana. En el caso del conflicto en Colombia una de las causas que explican el surgimiento de grupos insurgentes se encuentra en la exclusión no solo política sino social y económica, a lo que se ha denominado "*causas objetivas"*[12].

[11] Consultado en: Hernández Augusto, *Las ideas políticas en la historia*, Universidad Externado de Colombia, febrero de 2008. PP. 204, 231 y 258.
[12] Comisión de estudios sobre la violencia, *Colombia violencia y democracia*, Universidad Nacional de Colombia – Colciencias, Bogotá 1988.

El objeto de estudio de la ciencia política son las relaciones de poder entre colectivos humanos, se alimenta de la confrontación de ideas, principio e intereses. Las relaciones de poder en una sociedad pueden ser pacíficas, traumáticas o violentas, dependiendo de la forma como se solucionan los conflictos, el conflicto a su vez es inherente a la persona humana y no se trata de eliminarlo sino de superarlo mediante acuerdos, con los cuales se lograra la convivencia pacífica. Los desacuerdos no resueltos a través de la institucionalidad generan conflictos, y el más grave de ellos la confrontación armada, que en Colombia lleva más cinco décadas.

El enfoque teórico se hace examinando cinco variables y las políticas públicas empleadas por cada gobierno en cada proceso objeto de análisis, para una mayor comprensión se hace necesario definir algunos términos y conceptos empleados en el análisis, como los siguientes:

Concepto de paz: La paz se ha definido como un valor fundamental para la vida y convivencia entre las personas, las familias y las naciones del mundo, o como el estado de no guerra no violencia, fase de convivencia, de armonía y de reconocimiento mutuo entre los integrantes de una sociedad. Como el estado de tranquilidad pública y quietud de los Estados en contraposición a la guerra o la turbulencia[13]. El artículo 22 de la Constitución Política de Colombia define la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento[14].

Según Alejo Vargas[15], la paz "es la construcción conjunta entre todas las fuerza de la sociedad, de un Estado que sea para todos garantía del desarrollo de los conflictos sociales y económicos, normales en toda sociedad humana, que por naturaleza es diversa y contradictoria."

[13] Diccionario enciclopédico *Thema*, segunda edición, tomo 4, Editorial Printer Colombia Ltda., Bogotá, 1990.
[14] Ver: *Constitución Política de Colombia de 1991*, ESAP, Centro de Publicaciones, Bogotá 1991.
[15] Vargas Alejo, *Reflexiones y estrategias de paz*, agosto 11 de 1996, consultado en: *Ensayos de paz en medio de una sociedad polarizada*. Almudena Editores, 1998, p.23.

Para Restrepo[16], la paz es la "cesación del conflicto armado, abandono de las armas por parte de las organizaciones al margen de la ley e instauración del monopolio de la fuerza estatal" que permitan atender demandas estructurales de tipo económico, político y social.

En la presente investigación el concepto paz se define como: Un bien colectivo que denota orden, convivencia, justicia y equidad y como todo bien público le corresponde al Estado proporcionarlo y mantenerlo en todo momento. Esta definición permite ubicar el concepto de paz como un bien-servicio público que debe propiciar el Estado a través de políticas públicas.

Richard Musgrave[17], define los bienes públicos como los bienes y servicios de naturaleza tal que no pueden dejarse a proveedores privados, ya que son bienes o servicios cuya condición cualitativa es superior y en el caso que sean prestados por entidades privadas, estas deben ser supervisadas por el gobierno para garantizar su calidad, cobertura y cumplimiento. Ejemplo de ellos, es la seguridad, la educación, la justicia, entre otros.

El mismo autor diferencia, los bienes colectivos en: i) necesidades sociales y ii) bienes meritorios. Las necesidades sociales, son necesidades colectivas que debe proveer el Estado de forma directa, ejemplo, la seguridad y la justicia. Los bienes meritorios, en cambio, se consideran tan meritorios que su satisfacción debe hacerse a través del presupuesto público y si los suministran los privados a través del mercado deben ser supervisados por el Estado, entre estos encontramos: la salud, la educación, la infraestructura.

James Buchanan[18], definen los bienes públicos como: "todo bien o servicio que el grupo o la comunidad de individuos decida proporcionar a los consumidores a través

[16] Restrepo Luis Alberto. *Los arduos dilemas de la democracia en Colombia*. En: Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia. Bogotá: Norma, IEPRI y Universidad Nacional, 2006, p. 317.
[17] Véase: Musgrave Richard Abel. *Teoría de la Hacienda Pública.* Biblioteca de Ciencias Sociales. Sección No. 1, economía. 1968.
[18] Buchanan James M. *La Hacienda Pública en un Proceso Democrático*. Biblioteca de Ciencias Sociales.

de la organización colectiva". En el caso de la seguridad y la paz, la organización colectiva encargada de suministrar este servicio, es el Estado.

En este sentido, la paz como necesidad social que hace parte de los bienes colectivos a cargo del Estado y como tal, según Juan Camilo Restrepo[19], estos bienes tienen las siguientes características: i) no son excluyentes, es decir no opera el principio de exclusión, ii) no los suministra el mercado y no opera el sistema de precios, entre consumidores y productores, iii) Su consumo conlleva externalidades, aunque su utilización es individual, la financiación es de todos y, iv) los beneficios son indivisibles entre los consumidores.

Concepto de Estado. El Estado, como lo define Max Weber[20], es el conjunto de instituciones y mecanismos que mantiene el monopolio de la fuerza o violencia en una sociedad. Para suplir las necesidades sociales, el Estado como órgano rector, tiene la responsabilidad de suministrar los bienes y/o servicios. Desde Hobbes, Locke y Rousseau, hasta el Estado moderno, el contrato social ha servido para permitir que aquel Leviatán o monstro marino encarnado en el Estado, se encargue de proveer la justicia y la seguridad para mantener el orden y la convivencia pacífica entre los asociados.

En este sentido el Estado surge como el acuerdo entre los individuos que dirime las diferencias y permite la convivencia pacífica y es el instrumento del gobierno para imponer los controles y hacer cumplir las decisiones.

Concepto de gobierno. Se define como el grupo o sector social que dirige un Estado una sociedad, o la clase dirigente que ostenta el poder en un determinado grupo u organización social. Según la Constitución Política de Colombia el gobierno nacional lo conforman: el presidente, los ministros del despacho y los directores de

---

Sección Economía. Edición Aguilar. 1973. Capítulo 2.

[19] Véase: Restrepo Juan Camilo*, Hacienda Pública*, Universidad Externado de Colombia, 9ª Edición, Bogotá 2012.

[20] Weber Max, Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica, México 1987. P. 45.

los departamento administrativos[21], a nivel departamental los gobernadores y sus secretarios y a nivel distrital o municipal el alcalde y sus secretarios[22].

Los gobiernos podrán diferenciarse en estilos y formas como: la monarquía gobierno de uno, poliarquías gobiernos de pocos o la democracia como el gobierno de muchos. También el poder de gobernar ha evolucionado desde su concepción teológica cuando se concebía provenía de Dios, pasando por la tradición o herencia hasta llegar a la concepción que el poder está en los individuos y que estos se desprenden del mismo y lo delegan para que un tercero los represente y lo ejerza de forma colectiva como representante. Tanto las distintas formas de gobierno como las distintas formas de poder requieren para hacer cumplir sus decisiones del Estado como instrumento conformado por el conjunto de instituciones y mecanismos de monopolio de la fuerza.

Concepto de Política Pública: Según Salazar, Muller y Roth[23], se deben diferenciar tres significados de la palabra política: 1) la *"Política"*, concebida como el ámbito de gobierno y de la sociedad humana, equivalente al término *"Polity"* en inglés, 2) la *"Política"*, entendida como la actividad de organización y lucha por el control del poder o *"Politics"*, en inglés y, 3) la *"Política"*, pensada como acción y propósito de un gobierno o un Estado, *"Policy"*, en inglés. Este último significado es el que se ajusta a la definición de políticas públicas.

Existen varias conceptos de políticas públicas que van desde los más amplios que las consideran como *lo que hace o deja de hacer un Estado o gobierno*, pasando por la definición de Muller[24], *del Estado en Acción*, hasta la más concretas que precisan las normas, los programas y proyectos como políticas públicas. A continuación examinemos algunos de estos conceptos:

---

[21] Constitución Política de Colombia, artículo 115

[22] Constitución Política de Colombia, artículos 303 y 314

[23] Véase: Roth Deubel, André Noel, *Políticas Públicas, Formación, implementación y evaluación*, ediciones Aurora, Bogotá, D.C., 2015. pp.35-39

[24] Muller, Pierre, *Las Políticas Públicas*, 3ª edición, Universidad Externado, Bogotá D.C, 2010, p.45

- Lasswell[25] consideró el termino Policy como "*la elección más importante de la vida organizada y de la vida privada*."

- Heclo y Wildavsky[26] definen la política pública, *como una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma*.

- Meny y Thoenig[27] define la política pública *como acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad o un programa de acción de una autoridad pública*.

- Dubnick[28] considera que la política pública *están constituidas por las acciones gubernamentales, lo que dicen y lo que hacen con relación a un problema o a una controversia.*

- Muller y Surel[29] definen una política pública, *como un proceso por el cual se elaboran e implementan programas de acción pública, es decir políticos administrativos coordinados en principios alrededor de objetivos explícitos*.

- Salazar[30] define la política pública como *el conjunto de sucesivas respuestas del Estado o un gobierno frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.*

- Vargas[31] define la política pública *como* "*las respuestas en términos de decisiones y acciones, que los gobiernos dan a los problemas sociales*

[25] Lasswell Harol, *La orientación hacia la política*, en Aguilar Villanueva. El estudio de las políticas públicas. México, Miguel Ángel Porrúa Editor. Pp. 79-103
[26] Consultados en: Roth André, *Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación*, 11ª edición Ediciones Aurora, Bogotá julio 2015, pp. 35-39.
[27] Ibídem, p.36
[28] Ibídem, p. 36
[29] Ibídem, p. 36
[30] Salazar Carlos*, Las políticas públicas*, Pontificia Universidad Javeriana, 2da edición, Bogotá 1999, p.50
[31] Vargas Vásquez Alejo, *Gobernabilidad, políticas públicas y conflicto armado*, en: Ensayo de paz en medio de una sociedad polarizada. Almudena editores, Bogotá 1998. P. 107.

relevantes, buscando la solución o una disminución sustancial de los mismos, en un período prudencial de tiempo."

- Según Medellín[32], las políticas públicas *son el dispositivo por excelencia del gobierno a través del cual se pone en marcha y se imprime una determinada velocidad a la maquinaria gubernativa.*

- Aguilar[33], define las políticas públicas *como las acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y eficiencia.*

- Roth[34] define las políticas públicas *como un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables de medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.*

- Cuervo[35] define las políticas Públicas "*como un marco de representación, de acción, de decisión y de evaluación de las acciones del gobierno, bien para responder a demandas sociales o bien para desarrollar cometidos constitucionales o legales, en un marco que debe propender porque esa actuación del Estado sea coherente, integral, legítima y sostenible."*

Jorge Cuervo[36] señala igualmente, que se debe diferenciar entre análisis de políticas públicas y formulación de políticas públicas. La primera, es una herramienta que permite analizar y entender un problema público y organizar la información para

[32] Medellín Pedro, *La política de las políticas públicas*, series políticas sociales No. 93, CEPAL, Santiago de chile, 2004, p.16
[33] Aguilar Villanueva Luis*, Políticas públicas*, Siglo XXI, México 2011, p.17
[34] Roth André, *Políticas Públicas, Formulación implementación y evaluación*, Ed. Aurora Bogotá 2015, p.38
[35] Cuervo Jorge. *"La posibilidad de las políticas públicas en Colombia"*, en: Análisis y Evaluación de políticas públicas: Debates y experiencias en Colombia, UNIJIS, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2009.
[36] Ibídem, p. 18.

tomar decisiones, mientras que la segunda, es una herramienta para resolver problemas públicos considerando todos los factores determinantes: actores, escenarios y recursos que se pueden activar por parte de un gobierno para entregar una respuesta a las demandas de una comunidad.

En el presente estudio el concepto de *"Política pública"* recoge elementos de las definiciones de Roth, Salazar, Cuervo y Vargas (ver supra), se definen como las respuestas expresadas en normas, acciones y decisiones, de un Estado o un gobierno a las situaciones socialmente problemáticas que enfrenta, para solucionarlas o llevarlas a niveles manejables. Esta definición incluye la decisión de actuar o no del Estado y los gobiernos para resolver o controlar un problema público, teniendo como herramienta y dispositivos técnicos de intervención las políticas públicas.

Jorge Iván Cuervo[37], considera que las políticas públicas se desarrollan dentro de un marco Jurídico y diferencia las políticas públicas de Estado y las políticas públicas gubernamentales por su grado de continuidad e implementación. Las primeras trascienden los gobiernos, mientras que las segundas se refieren a un gobierno o periodo de gobierno en particular.

Políticas estatales de paz. El profesor Alejo Vargas[38] las define como las normas, acciones o decisiones que perduran en el tiempo independientemente de los gobiernos, señala que esas políticas deben contener los siguientes elementos: i) Estabilidad en el tiempo, que trascienda si es necesario, el horizonte de un gobierno determinado, ii) en la mesa de negociación, presencia de los actores reales del poder de la sociedad implicados en el conflicto, iii) la participación de todas las ramas del poder público, con la dirección del ejecutivo por ser el responsable del orden público, iv) abierta a discutir todas las temáticas relacionadas con el conflicto armado, tanto

[37] Cuervo R., Jorge Iván, *La posibilidad de políticas públicas en Colombia*, PP. 18 y 19. En: *Análisis y evaluación de políticas Públicas, debates y experiencia en Colombia*, Universidad Nacional –IEPRE, 2009.
[38] Vargas Alejo: *¿Qué es una política de paz de Estado?,* compilado en el libro: *Ensayo de paz en medio de una sociedad polarizada*. Almudena Editores, Bogotá 1998. P.11

coyuntural como estructural y, v) una clara e inequívoca voluntad de todos los actores de encontrar la salida a esta problemática.

Políticas gubernamentales de paz, son las acciones, decisiones e instrumentos empleados por uno o varios gobiernos tendientes a normalizar el orden público y reestablecer la convivencia pacífica, lo cual se puede lograr mediante el sometiendo por la fuerza de quién altera el orden, o mediante la negociación para lograr acuerdos y la resolución pacífica del conflicto.

En la construcción de políticas públicas existen dos vertientes, la tendencia francesa que involucra la participación ciudadana y la tendencia anglosajona. La primera donde se ubican Jobert y Muller entiende las políticas públicas como un proceso de mediación social y como el resultado de la interacción de distintos sectores sociales, políticos e institucionales, la segunda norteamericana o interpretacionista entiende las políticas públicas como un dispositivo técnico de intervención gubernamental para resolver un problema público que no se detiene mucho en el proceso de estructuración de la misma.

Concepto de Conflicto, se define como la superposición de intereses económicos sociales y políticos, es la oposición o desacuerdo entre personas o grupo de personas no necesariamente violento que pueden ser resuelto de forma civilizada con el dialogo, los acuerdos y tratados formalizados en instancias e instituciones aceptadas por las partes o de forma violenta con el sometimiento del contrincante.

Concepto de conflicto armado, es la confrontación violenta entre las partes en desacuerdo. En Colombia lo constituye el enfrentamiento entre el Estado y agentes u organizaciones al margen de la ley que involucra tanto a grupos con ideales políticos (guerrillas) como grupos estructurados para delinquir o contrarrestar el accionar de la subversión, denominados grupos de autodefensas o paramilitares.

1.9. Marco histórico

El conflicto social y la violencia en Colombia tienen antecedentes históricos que datan de la época de independencia. La confrontación armada entre Estado y las guerrillas es una de las tantas expresiones de la violencia social, la más visible por su desafío directo a las instituciones estatales, inicia en los años cincuenta con raíces en la década anterior en el llamado período de la violencia (1946-1957), profundizado con el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán el 9 de abril 1948.

Según el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional y el Centros de Estudios de la Realidad Colombiana (CEREC), de la Universidad de los Andes[39], el conflicto armado en Colombia se caracteriza por la debilidad del Estado, que sumado a la pérdida de legitimidad del régimen político conduce a que los conflictos sociales y políticos, se resuelvan por fuera de la mediación y regulación de los canales institucionales. Ante el debilitamiento de la justicia, la sociedad civil asume la defensa directa de sus intereses sin esperar ni acatar la mediación del Estado. La incapacidad de mantener el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado, permite la fragmentación del poder en manos privadas que impulsan la violencia y se reparten el territorio.

El surgimiento de grupos subversivos la explica una mezcla de factores: de luchas de poder entre facciones y partidos políticos, la exclusión política, económica y social, las disputas por la propiedad de la tierra, la desigualdad, la pobreza y el abandono estatal en aspectos esenciales como la salud y la educación. Factores que más tarde fueron potenciados con el narcotráfico y grupos de justicia privada con su accionar violento como: masacres, desplazamiento forzado y asesinatos selectivos.

La confrontación política en la década de los cuarenta y el periodo de la violencia (1946 y 1957), catalogada como de guerra civil no declarada en Colombia, generó

[39] Consultado en: Bejarano Sandoval, Ana María. La paz en la administración Barco: de la rehabilitación social a la negociación política, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Documento de análisis político No. 9, enero-abril de 1990, p.4.

alrededor de 300.000 muertes y propició la creación de las guerrillas liberales (limpias) y comunistas (comunes), como reacción a los reducidos espacios democráticos y la incapacidad institucional de resolver los conflicto por la vía civilizada. Esta situación dejó al descubierto, la intolerancia, el fanatismo político y la incapacidad del Estado colombiano y sus instituciones (capturadas por sectores políticos, económicos y sociales excluyentes), de solucionar sus diferencias de forma pacífica.

Como alternativa de solución a esta situación problemática, los gobiernos y la clase dirigente, empleó la violencia y la doctrina de Seguridad Nacional con base en los lineamientos decretados por los Estados Unidos y la ley anticomunista impulsada por el senador Joseph McCarthy[40], sobre todo después del triunfo de la revolución cubana en 1959, que buscó la aniquilación o sometimiento incondicional de los grupos insurgentes. Desde el gobierno de Rojas Pinilla (1953-1957), se advertía esta forma de proceder cuando en octubre de 1953 se ofreció a los grupos armados ilegales una amnistía general a la cual se acogieron alrededor de 7.000 insurgentes, en su mayoría pertenecientes a la guerrilla liberal de los Llanos Orientales, que posteriormente fueron traicionados y aniquilados incluyendo sus líderes.

Según Ana María Bejarano[41] al llegar los años ochenta, el conflicto armado no había podido ser definido como una guerra civil, sino como una lucha prolongada entre un Estado débil y una insurgencia en armas, no derrotada, pero aún minoritaria. En estas circunstancias, ninguna de las fuerzas enfrentadas tenía la capacidad para alcanzar la victoria definitiva sobre la otra, y la solución negociada no sólo era necesaria sino urgente para evitar la prolongación indefinida y la degradación del conflicto. Es a partir de entonces cuando se inicia la búsqueda de soluciones negociadas al conflicto armado en Colombia.

[40] El congreso de los Estados Unidos Aprobó la Ley de Control al Comunismo, The Subversive Activities Control Act of 1950, impulsada por el senador McCarthy, Véase: Alfredo Molano Historia del Conflicto Armado en Colombia 1920-2010, Comisión Histórica del conflicto y sus Víctimas (CHCV), la Habana febrero de 2015 p, 28.
[41] Bejarano Sandoval, Ana María. La paz en la administración Barco: de la rehabilitación social a la negociación política, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Documento de análisis político No. 9, enero-abril de 1990, p.5.

Desde entonces muchas son las acciones realizadas tendientes a la consecución de la paz, algunas con fracasos rotundos otras con éxito relativo, y otras con logros significativos con firma de acuerdos, tregua, cese de fuego (véase anexo 1); pero treinta y cinco años después siguen siendo insuficientes los esfuerzos para lograr la paz generalizada. El acuerdo suscrito con el M-19 fue el primer acuerdo de paz definitivo de mayor relevancia por tratarse de la tercera guerrilla colombiana, contrario a los diálogos realizados con las FARC entre 1998 y 2002, convertidos en el fracaso más significativo al no alcanzar un acuerdo negociado y en especial por tratarse de la primera guerrilla del país. Es por ello que el presente trabajo asume como problema objeto de investigación el análisis de estos dos procesos, tratando de explicar sus resultados a través de la teoría política.

1.9.1. Surgimiento del grupo guerrillero –FARC-EP

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo –FARC-EP, tiene sus orígenes en los grupos de autodefensas campesinas que se protegían de la violencia estatal y reclamaban reivindicaciones agrarias, económicas y políticas, problemática no solucionada por el Estado Colombiano. Sus raíces provienen de las guerrillas liberales o *limpias* que durante el periodo de la violencia (1946-1957) actuaron conjuntamente con las guerrillas comunistas o *comunes*, en la década de los sesenta se convierten en ejército revolucionario, después de la ocupación militar de Marquetalia en el Tolima, en junio de 1964 durante el gobierno de Guillermo León Valencia, bajo el influjo de la política de Seguridad Nacional y del plan LASO[42] orientado por los Estados Unidos.

[42] El Plan LASO (Latín American Security Operation). Durante el gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966), en 1964 se realiza el ataque a unos cincuenta campesinos en la vereda Marquetalia (Departamento del Tolima, centro del país), lo cual significó el inicio de lo que los historiadores han llamado el 2º período de violencia en Colombia, que se ha prolongado por más de 50 años.

Después de los ataques militares, en mayo de 1965 se conforma el "Bloque Sur" con el nombre de las FARC[43], que posteriormente adopta la ideológica de línea marxista-leninista. En sus inicios su accionar fue eminentemente rural, y su área de influencia fueron las regiones del alto magdalena donde actuaba como protector de invasores de terrenos privados y de colonos de las fronteras agrícolas[44]. A partir de 1982, después de la séptima conferencia realizada del 4 al 14 de mayo, donde este grupo insurgente plantea como estrategia la "combinación de todas las formas de lucha" política y la armada, le agrega a su nombre las palabras Ejército del Pueblo (EP). Esta guerrilla se ubica en los grupos insurgentes ortodoxos de primera generación junto al ELN y EPL.

En consecuencia fueron los desequilibrios sociales no solucionados por las instituciones estatales por falta de políticas públicas las que derivan en alzamientos y protestas extremas que buscan cambiar el sistema institucional y político a través de las armas, propuesta que ha esgrimido en su recorrido histórico la FARC.

1.9.1.1. Método de lucha de las –FARC-EP

El objetivo de todo grupo alzado en armas con aspiraciones políticas, es cambiar el estado de cosas, lo cual se logra tomándose el poder o propiciando las modificaciones pretendidas a través de presiones o acuerdos. Las FARC-EP para lograr sus objetivos, desde sus inicios se inclina por el modelo de Guerra Popular Prolongada –GPP- y le apuestan a la combinación de todas las formas de lucha para alcanzar el poder, con orientación política del Partido Comunista, basadas en principios e ideología marxista-leninista, recogieron los postulados revolucionarios de Lenin, Mao y Giap[45].

[43] Molano Alfredo, *Historia del conflicto armado en Colombia 1920-2010*, Comisión Histórica del conflicto y sus Víctimas (CHCV), la Habana febrero de 2015, pág. 39.
[44] Narváez Ginneth, *La guerra revolucionaria del M-19 (1974-1989)*, Tesis de Maestría, Magister en Historia, Universidad Nacional, página 31.
[45] Véase: Narváez Ginneth, *La guerra revolucionaria del M-19 (1974-1989)*, Tesis de Maestría en Historia, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Historia Bogotá, 2012.

Atendiendo los postulados de Lenin, el modelo de GPP afirma que se requiere una integración política y militar para el logro de la revolución y que es el Partido el encargado de dirigir el proceso insurreccional[46]. De Mao Tse Tung retoman la necesidad de movilizar las masas políticamente con la orientación del Partido y lograr conformar *"la nación en armas*"[47], y de Vo Nguyen Giap retoman la necesidad táctica de constituir un Ejército del Pueblo, que es el "*instrumento de Partido y del Estado revolucionario para la realización, bajo la forma armada, de las tareas de la revolución*"[48]. Estos eran los postulados básicos para tomarse el poder en una guerra de largo plazo (GPP).

Como se puede inferir de las ideas soportes del grupo insurgente de las FARC-EP, esta organización no contempla objetivos cortoplacistas de toma del poder, cree en un proceso largo y prolongado para alcanzar la toma del Estado y combina todas las formas de lucha (partido político, nación en armas y ejército del pueblo) para lograrlo. Este es un elemento fundamental a tener en cuenta en el análisis del proceso de negociación llevados a cabo por el gobierno Pastrana con esta guerrilla, debido a que una política gubernamental de corto plazo, que pretendía el sometimiento de un grupo insurgente con varias décadas de existencia y aspiraciones de poder, era poco probable que tuviera resultados positivos por cuanto desconocía, la historia y el ideario político de este grupo guerrillero.

1.9.2. Surgimiento del Movimiento 19 de Abril- M19

El movimiento guerrillero 19 de Abril (M19), surge como una guerrilla urbana nacionalista, esgrimiendo el propósito de democracia en armas, siendo su objetivo tomarse el poder combinando armas y política. Nace en 1973, como protesta al controvertido triunfo del conservador Misael Pastrana Borrero (1970-1974) en las

[46] Lenin Vladimir, *Guerra de guerrillas*. En: *La lucha de guerrillas a la luz de los clásicos del marxismo-leninismo*. Ediciones Libro Abierto. Bogotá: 1976, Pág. 56.
[47] Tse Tung Mao, 1972, páginas 261-264, tomado de Narváez Ginneth, *La guerra Revolucionaria del M-19 (1974-1989).*
[48] GIAP, Vo Nguyen. *Guerra del Pueblo*, *Ejército del Pueblo*. Ediciones La Rosa Blindada, Buenos Aires 1971, p. 72.

elecciones del 19 de abril de 1970, hecho del cual deriva su nombre M-19. De acuerdo con sus fundadores su nombre pretendía recordar el día en el que *"las oligarquías colombianas pisotearon la decisión de las grandes mayorías del pueblo"* al robarle las elecciones al general Gustavo Rojas Pinilla, quién fuera el fundador y candidato del desaparecido partido Alianza Nacional Popular-ANAPO. Este grupo insurgente, se ubica dentro de las guerrillas de segunda generación de corriente heterodoxa, de línea guevarista nacionalista.

El M-19 surge cuando otros grupos insurgentes venían sufriendo un gran debilitamiento. Las FARC-EP después del ataque militar de 1964, habían quedado disminuida a 48 integrantes, adicionalmente entre 1966 y 1968 sufrió una profunda crisis interna, además de perder alrededor del 70% de sus armas y sólo hasta 1974 logró recuperarse[49]. Aunque el surgimiento del M-19 obedeció a razones de exclusión políticas, no dejó de lado los motivos sociales y económicos, en sus inicios se le llegó a catalogar como un movimiento a lo "*Robin Hood"* criollo, que le arrebataba bienes y productos a los ricos y los distribuía entre los pobres, al igual que los grupos anteriores recogía la inconformidad que vivía la inmensa mayoría del país hacia los partidos tradicionales, liberal y conservador.

La conformación del grupo insurgente M-19, incluyó a ex-miembros de las FARC, de sectores políticos, militantes de la Alianza Nacional Popular- ANAPO, partido creado por el General Gustavo Rojas Pinilla, así como ex-miembros del partido comunista, universitarios e intelectuales de clase media, convencidos que los cambios que necesitaba el país, sólo podrían hacerse mediante la toma del poder, su inspiración más cerca se encuentra en el movimiento de los Tupamaros del Uruguay, los Montoneros y el Partido Revolucionario de los Trabadores en Argentina (PRT) [50].

De lo anterior se desprende que fueron hechos antidemocráticos los que propiciaron el nacimiento de este grupo insurgente, en medio de una democracia restringida y

[49] Véase: Medina Carlos. *Notas para una historia política FARC-EP 1958-2003*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 2009.
[50] Bushnell David*. Colombia una Nación a pasar de sí misma*, Editorial Planeta 16ª edición, Bogotá 2012, p. 346.

capturada por élites que apoyándose en las instituciones del Estado, coartaron la expresión popular y empujaron a un grupo social a armarse y pretender tomarse el poder para transformar esa realidad. En consecuencia la institución responsable de garantizar la resolución de conflictos por vías civilizadas no contó con políticas públicas armonizadas que impidieran el desconocimiento de sus derechos y por acción u omisión no garantizó la paz entre sus conciudadanos.

1.9.2.1. Métodos de lucha y forma de actuar del M-19

El M-19 inicialmente empleó un método combinado de lucha, el insurreccional de guerra urbana, desarrolladas en los países del Cono Sur y el foquismo guevarista que buscó teorizar y generalizar la experiencia de la revolución cubana. Desde sus inicios este grupo descartó el modelo de Guerra Popular Prolongada (GPP) [51].

El foquismo propuesto por Ernesto *"Che"* Guevara, consideraba necesario crear las condiciones objetivas y subjetivas para el logro de la revolución, formar focos insurreccionales en el campo donde se centralizaría la esencia de la disputa[52]. El impacto de sus accionar la toman de Guillen quien consideraba que *"todo acto realizado por la guerrilla debería ser evidente y convincente por sí mismo"*[53]. Esto explica la espectacularidad de las acciones de este grupo guerrillero como: el robo de la espada del libertador Simón Bolívar en 1974, la sustracción de 5.000 armas de una guarnición militar, el Cantón Norte en Bogotá en 1978, la toma de la embajada de República Dominicana en la capital del país en 1980, y el asalto al Palacio de Justicia en 1985.

Aunque el propósito de todo movimiento insurgente es tomarse el poder, el objetivo final del Movimiento 19 de abril (M-19) no era llegar al poder exclusivamente por las armas, sino que contemplaba también como objetivo crear las condiciones

[51] Narváez Ginneth, *La guerra Revolucionaria del M-19 (1974-1989)*, Tesis de Maestría, Magister en Historia, Universidad Nacional, página 34.
[52] Guevara Ernesto*. Guerra de Guerrillas*. Ediciones Comuna Socialista. Bogotá, 1974, pág. 11.
[53] Ibídem, pág. 30

necesarias para pasar de una democracia restringida a una democracia amplia y participativa. En las negociaciones y en el momento histórico en el cual se dieron los diálogos con este grupo guerrillero, ya se habían emprendido políticas de apertura democrática como la elección popular de alcaldes[54] y se ambientaba una reforma constitucional, luego las acciones de gobiernos anteriores y las expectativas de apertura democrática, en cierta medida cubrían parcialmente las demanda que desde sus inicios había hecho ese grupo armado y posibilitaron su desmovilización.

1.9.3. Reseña histórica de los diálogos entre Gobierno y guerrilla en Colombia

Al inicio de los años ochenta hay una reactivación y auge de los movimientos guerrilleros, a pesar de la represión que había sufrido en el gobierno Turbay, las FARC pasan de 9 a 18 frentes, el M-19 concentra sus efectivos en el sur de país (Huila, Caquetá y Putumayo), el EPL acrecienta su actividad en Urabá y nordeste antioqueño, y el ELN se reconstruye y se convierte en el grupo de más rápida expansión territorial[55].

Al respecto Daniel Pécaut[56], afirma que la cuestión guerrillera cambia de naturaleza y de escala: *"De un fenómeno crónico pero marginal, enraizado en la tradición de la violencia y en los conflictos por la tierra, se transforma en un componente de un proceso que, por primera vez, percibe como objetivo la lucha por el poder."* Este concepto lo refuerza la conformación en la Coordinadora Nacional Guerrillera[57] (CNG) en septiembre de 1986 en La Uribe (Meta), que posteriormente se denominó

[54] El 14 de enero de 1987 el presidente Virgilio Barco Vargas sancionó la Ley 78 de 1986 que reglamentó la elección popular de alcaldes. La primera elección se llevó a cabo en 1988, donde participaron nuevas fuerzas populares. Véase: Villamizar Darío, *Un adiós a la guerra; memoria histórica de los proceso de paz en Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá 1997, p.111.

[55] IEPRI, CEREC, en Diapositivas, *Fases del Conflicto Armado y Procesos de Paz*. Consultado en: otramiradadelconflicto.wikispaces.com, p.6

[56] Pécaut Daniel, *en Peco Miguel y Peral Luis: El conflicto de Colombia,* Ministerio de defensa, Universidad de Madrid, 2006, p. 17.

[57] La coordinadora Nacional Guerrillera (CNG) fue creada el 25 de mayo de 1985, inicialmente la integraron el M-19, el ELN, el EPL, el M-19, el ADO, el frente Ricardo Franco, el PRT, el Quintín Lame y el MIR Patria Libre, los cuatro últimos grupos nacidos como reacción al proceso de negociación y diálogo de 1984 posteriormente, el 25 de septiembre de 1987 se sumaron las FARC y se denominó Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB). Véase: Villamizar Darío, *Un adiós a la guerra, memoria histórica de los procesos de paz en Colombia*, Editorial Plantea, Bogotá 1997, pp.105, 106 y 113.

Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), agrupando las guerrillas de las FARC, el M-19, EPL, ELN, PRT y MAQL; que podría considerarse como el primer intento coordinado de ascenso al poder en Colombia de los grupos guerrilleros pero que finalmente por diferencias internas se disolvió.

Con el incremento de la subversión, surge también la necesidad de buscar una solución negociada a la confrontación armada, proceso que inicia en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), como alternativa a las políticas de aniquilamiento y sometimiento mediante amnistías de gobiernos anteriores que habían fracasado, desde la dictadura de Rojas Pinilla en los años cincuenta, continuado con las operaciones militares contra las llamadas *"repúblicas independientes"* durante el gobierno de Guillermo León Valencia en los años sesenta, hasta el sometimiento pretendido por el gobierno Turbay Ayala en los años ochenta.

El cambio de concepción política hacia la insurgencia a partir del gobierno Betancur, buscó resolver las *causas objetivas* de la existencia de la subversión, se propusieron diálogos de paz y reconciliación nacional que lograron acuerdos parciales. Se invocó además una profundización de la democracia y una extensión de la civilidad como principales antídotos para la guerra, lo que finalmente se concretó política y normativamente en la Constitución de 1991.

A nivel internacional la concepción política de intervención de los Estados Unidos también cambiaba, se desplazaba hacia la política de guerra de baja intensidad y poder suave[58] (*Soft Power*), se priorizan las políticas públicas encaminadas a logar un control económico y social antes que el sometimiento por guerras declaradas o de regímenes militares. En esta época también la concepción del Estado cambia, del Estado benefactor se pasa al Estado neoliberal y por lo tanto las condiciones

[58] Poder blando (en inglés soft power), es un término usado en relaciones internacionales para describir la capacidad de un actor político, como por ejemplo un Estado, para incidir en las acciones o intereses de otros actores valiéndose de medios culturales e ideológicos, con el complemento de medios diplomáticos. El término fue acuñado por el profesor de la Universidad Harvard Joseph Nye en su libro de 1990 Bound to Lead: The Changing Nature of American Power, que luego desarrollaría en 2004 en Soft Power: The Means to Success in World Politics.

particulares presionan una desactivación del conflicto para dar paso a la nueva forma de intervención, el condicionamiento económico[59].

Es en esta década donde también se buscan explicaciones a la permanencia de la violencia generaliza en Colombia, el gobierno Barco Vargas crea en 1987, la Comisión de Estudios de la Violencia, que posteriormente se formaliza como grupo de investigación en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) en la Universidad Nacional, investigadores que por su objeto de estudio fueron denominados "violentólogos" y quienes llegaron a la conclusión, que la violencia en Colombia se fundamenta en unas "*causas objetivas"* de desigualdad y exclusión no solucionadas por el Estado. Estos estudios sirvieron de inspiración a varios gobiernos incluido el del propio Barco Vargas para propiciar la inversión social y aperturas democráticas, hechos que incidieron positivamente en el acuerdo logrado con el M-19.

Pero es también por esta misma época y para infortunio del país, que surge el paramilitarismo alimentado por el narcotráfico, que aunque no era un fenómeno nuevo ya que desde la época de la violencia existían los famosos pájaros y los chulavitas; es un fenómeno con métodos renovado y prácticas violentas que van a complicar las posibilidades de lograr la paz en el país y por el contrario incrementan la violencia, arremetiendo contra quienes se reinsertan a la vida civil y la población en las zonas de mayor actividad insurgente.

A pesar de lo anterior, desde la década de los ochenta y durante los últimos treinta y cinco años, se ha buscado por parte de los gobiernos desactivar el conflicto armado en Colombia con alternativas negociadas, incluso en administraciones militarista como la de Uribe Vélez, lo cual ha obligado a la adopción de políticas públicas de paz encaminadas a solucionar esta situación problemática.

[59] Véase: Kalmanovitz Salomón, *El impacto económico del conflicto interno colombiano y un escenario de paz,* Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá 2011.

Los mayores éxitos de las negociaciones con la insurgencia se dieron en los periodos de gobierno de Virgilio Barco Vargas y Cesar Gaviria Trujillo con la desmovilización del M-19, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Quintín Lame (véase anexo 1). Los primeros contactos con esos grupos se iniciaron en el gobierno Betancur, el cual paradójicamente sufrió la embestida más fuerte por parte del M-19 con la toma del Palacio de Justicia en 1985.

Varias son las razones que se exponen para explicar los fracasos de los diálogos, entre otros: la falta de voluntad política de las partes, la falta de estrategias y claridad en las agendas, la realización de los diálogos en medio de la confrontación armada que provocan desacuerdos y rompimiento de los mismos, pero son pocos los estudios que han buscado la explicación de los resultados de los procesos de paz, circunscritos en las acciones realizadas por los gobiernos de turno con visión de política pública; aquí radica la importancia del presente trabajo que consiste en mirar desde una perspectiva politológica, cuáles fueron las decisiones de política pública que permitieron que en un proceso, el realizado con M-19 fuera exitoso, mientras que los diálogos con las FARC en el Caguán, resultaran fallidos.

II. NEGOCIACIONES CON LAS GUERRILAS DEL M-19 Y FARC-EP

La década de los ochenta fue un periodo de encuentros y desencuentros entre los gobiernos de turno y las guerrillas, de negociaciones y rupturas, de treguas y enfrentamientos. En los años noventa después de las negociaciones con el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el ADO, y en plena vigencia la Constitución Política de 1991, hubo un receso en las desmovilizaciones, fue la época también del recrudecimiento y degradación de la violencia auspiciada por grupos paramilitares, el narcotráfico y la misma guerrilla. En el gobierno Samper se desactivó el MOIR-COAR, pero las guerrillas de mayor importancia ELN y FARC-EP, permanecieron activas.

2.1. Diálogos y negociación de paz entre gobierno Barco Vargas y M-19

Después de los sucesos de la toma de la embajada Dominicana, la tregua firmada con el gobierno Betancur con su posterior rompimiento, la toma del palacio de justicia y la retoma por parte del ejército, existía un empate negativo entre las fuerzas enfrentadas, el Estado no había logrado someter a esta guerrilla ni siquiera en la época militarista de Turbay Ayala, y ésta a su vez, ni en sus mejores momentos había logrado ni era de esperarse en el corto plazo, un acercamiento a movimientos sociales que pudieran llegar a la insurrección general para tomarse el poder[60].

En estas circunstancias y en la segunda mitad de la administración Barco (1988-1990), se reactivaron los acercamientos entre el gobierno y el M-19, después del secuestro del político conservador Álvaro Gómez Hurtado el 29 de mayo de 1988, el que una semana después se atribuye el M-19, al mismo tiempo lanza su propuesta de alto al fuego y la realización de una cumbre de "*Salvación Nacional*". Esta iniciativa la había planteado este grupo en 1980, con la toma de la embajada de República Dominicana, en ese entonces, formuló tres puntos fundamentales: 1) amnistía para los alzados en armas, 2) cese al fuego y 3) diálogo nacional.

[60] Véase: Pizarro Leongómez Eduardo, *"La guerrilla y el proceso de paz"*, en Gustavo Gallón (compilador), *Entre movimientos y caudillos*, Bogotá, CINEP-CEREC, 1989, pp. 247-260.

En esta ocasión pese a la desconfianza del gobierno por los antecedentes de ese grupo insurgente, desató un rápido proceso de acercamiento con dirigentes políticos, gremiales, sindicales y eclesiásticos, que condujo no sólo a la liberación del dirigente político, el 20 de julio de 1988, sino a la reapertura del diálogo entre la guerrilla y sectores de la sociedad civil[61]. La primera reunión se realizó en Panamá, el 14 de julio de 1988, en ésta se consideró realizar un segundo encuentro, donde participaran las distintas fuerzas sociales, la misma se llevó a cabo dos semanas después en Bogotá, el 29 de julio en la localidad de Usaquén, con la participación de representantes de la Iglesia, los partidos tradicionales, el partido de izquierda Unión Patriótica (UP), los gremios, los sindicatos y los indígenas, el encuentro terminó con la convocatoria de una Comisión de Convivencia Democrática que debía instalarse el 22 de agosto por un término de 30 días[62].

Hasta este momento el gobierno Barco no había participado de los encuentros argumentando que no eran posible ninguna negociación con presiones violentas, recordando lo sucedido con la toma de la embajada de República Dominicana y el Palacio de Justicia[63], pero el imprevisible y rápido proceso llevado a cabo hábilmente por el M-19, dejó la impresión que el gobierno estaba siendo rebasado por los hechos y debió reaccionar para afrontar el reto.

Finalmente, obligado por el debate nacional desatado alrededor del tema de la paz y canalizado a través de la Comisión de Convivencia Democrática, el presidente Barco reconoció el 1º de septiembre de 1988 que este grupo tenía la voluntad política de negociar y formalizó su propuesta de *"Iniciativa de paz"*, hecho ratificado en el discurso de cierre de cesiones ante el Congreso el 16 de diciembre del mismo año. Aquí se evidencia que el gobierno no tenía afán de negociar y que estuvo a la

[61] Bejarano Ana María, *La paz en la administración Barco*: *de la rehabilitación social a la negociación política,* Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), documento de análisis político No. 9, Enero-Abril de 1990, p. 15.
[62] Revista Semana, No. 318, 7-13 de junio de 1988; No. 320, 21-27 de junio de 1988; No. 322, 5-11 de julio de 1988; No. 323, 12-18 de julio de 1988; y No. 326, 2-8 de agosto de 1988.
[63] El 6 de noviembre de 1985, el M-19 asaltó el Palacio de Justicia y en la remota por parte de la fuerza pública se produjeron un centenar de heridos, 98 muertes y una docena de desaparecidos.

expectativa hasta comprobar la voluntad real del M-19, fueron las fuerzas sociales, políticas y gremiales las que propiciaron los acercamientos. Este hecho significó un cambio en la estrategia que se venía adelantando el gobierno Barco desde 1986.

Durante el período 1986-1988, el accionar del gobierno Barco, había estado concentrado en instrumentos y acciones para desactivar las causas objetivas del conflicto armado a través del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y el Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta (PPA), pero no había contemplado los diálogos directos con los protagonistas de la guerra. La consigna del gobierno Barco hacia los grupos subversivo traída desde la época electoral era de: *"Mano tendida y pulso firme"* y había establecido como parámetros para los diálogos con cualquier grupo armado el cumplimiento de condiciones previas, luego hasta ese momento no existía la disposición política para realizar negociaciones con ese, ni con otro grupo armando y por el contrario el acuerdo con las FARC heredados del gobierno anterior se había deteriorado y ésta guerrilla había ingresados a la CGSB.

La necesidad de las negociaciones provenía del M-19, obligando a poner el tema en la agenda mediante acciones de fuerza, el secuestro de un dirigente político y a través de la opinión pública. Bajo esas circunstancias el gobierno hizo su propia lectura del momento histórico, abrió el dialogo pero estableció condiciones, metas y objetivos claros con el fin de llegar a un acuerdo definitivo. En consecuencia las políticas de paz en los diálogos con el M-19 tuvieron objetivos definidos y se adoptó un procedimiento previo a seguir, que cumplía con los cuatro elementos de una política pública que identifica André Roth[64]: i) la implicación del gobierno, ii) la percepción del problema, iii) la definición de objetivos y iv) la determinación del proceso para lograr esos objetivos, que bien podían adecuarse para su evaluación en las cinco fases que determina el mismo autor: de identificación del problema, la formulación de soluciones, la toma de decisiones su implementación y su evaluación.

[64] Roth André, *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación.* Ediciones Aurora, Bogotá 2015, pp.37, 86.

2.1.1. Política de paz y concertación de agenda

En su discurso hacia la presidencia Barco expresó que: “la paz no era un objetivo, era un resultado”[65] que vendría después de realizar acciones sociales y quitarle argumentos a la subversión, por lo tanto lograr la paz no estaba circunscrita exclusivamente al sometimiento por la fuerza de los grupos guerrilleros, sino a lograr condiciones de mayor justicia social, es decir eliminando las casusas objetivas de conflicto armado. Por eso en la política de paz del gobierno Barco, se advierten dos momentos: el primero entre 1986 y 1988 y el segundo entre 1988 a 1990.

El primero momento, tuvo como base el Plan de Desarrollo de “Economía Social” que contenía el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), bajo tres ejes fundamentales: i) Rehabilitación, ii) Normalización y iii) Reconciliación; los cuales fueron complementados con el Plan de Erradicación de Pobreza Absoluta (PPA).

La rehabilitación, buscó dar prelación a las víctimas que habían padecido los efectos de la violencia.[66], con ayudas económicas y sociales por parte del Estado, créditos blandos, ayuda alimentaria y algo de asistencia técnica, en su mayoría fueron ayudas asistencialista de recuperación individual, con semejanza a la pretendida rehabilitación de los años cincuenta.

El gobierno Barco continuó el PNR que venía del gobierno Betancur y lo amplió a áreas marginales urbanas. Este programa en el gobierno Betancur tuvo dificultades por la crítica situación económica que atravesaba el país[67], al finalizar 1986 se estima que su ejecución presupuestal alcanzó del 75% y su realización fue inferior al 60%. Durante el gobierno Barco, el PNR siguió presentando dificultades, debido a que para sacar de la pobreza absoluta al 25% de la población, estimada en ocho

[65] Barco Virgilio, declaraciones al diario, El Tiempo, 10 de julio de 1986, p. 6 A

[66] Acuerdo de Paz, *Tipología de los Acuerdos de Paz por periodos presidenciales 1982-2003*, p.87

[67] La variación porcentual del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante, no sólo fue inferior al 1.5% durante todo el período de Betancur, sino que en dos de esos años fue negativa (1982: -0.9% y 1984: -0.5%). Por el contrario, en 1986 esta situación había cambiado radicalmente. En ese año la variación porcentual del PIB por habitante fue del 3.3%. En 1987 fue del 3.5%. Revista del Banco de la República, Volumen LXI, No. 730, agosto de 1988, p. 106.

millones de habitantes[68], se destinaba en promedio el 4% del PIB, mientras que para el servicio de la deuda el promedio era de 4,5%. Adicionalmente el gasto social representaba el 21% del PIB, mientras que los recaudos eran tan sólo el 10,3% del PIB[69], es decir, que existía un desfinanciamiento estructural de los programas sociales. Por otro lado la reforma tributaria con que se pretendió financiar estos programas, significaron recortes a las clases media y trabajadora, es decir, que lo que finalmente se lograba con estas acciones era redistribuir la pobreza y no la riqueza.

La política pública de normalización buscó que las zonas afectadas por el conflicto armado reconocieran la institucionalidad del Estado y que sus habitantes lograran soluciones a sus diferencias y necesidades a través de esta. En este sentido el gobierno reconocía que existía un distanciamiento entre el Estado y la sociedad civil y las dos grandes vías que vio para lograr su reconciliación, fueron: i) los consejos de rehabilitación y ii) las negociaciones con los dirigentes de las marchas y los paros cívicos por conducto del Consejero Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación.

El gobierno Barco criticó la política de paz de su predecesor y consideró que los procedimientos empleados no habían sido los más apropiados, señalaba que las comisiones de paz creadas por el gobierno Betancur no habían avanzado por falta de institucionalidad por cuanto no eran dependencias directas del gobierno con capacidad de comprometer recursos o decisiones a su nombre. Buscando esa representatividad se creó la Consejería Presidencial de Paz, liderada por Carlos Ossa Escobar como representante directo del gobierno.

En la política de paz Barco, era necesario lograr la normalización en las instituciones, se requería el consenso, la aceptación y la recuperación de la legitimidad del Estado. A la luz de la teoría contractualistas, se requería refrendar el contrato social, entre el

[68] La población de Colombia estimada para 1987, según el DANE, era de 32.1 millones.
[69] Véase: Kalmanovitz Salomón. *El impacto económico del conflicto interno colombiano y un escenario de paz*, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá 2011.

Estado y la sociedad, porque en opinión del mismo Consejero Presidencial: "*todo espacio de consenso ganado, significa ahorro de violencia"*[70] y reconocía igualmente que esto no se logra de la noche a la mañana, que se requerían acciones efectivas y tiempo, es decir, la adopción de políticas públicas de Estado y de gobierno coordinadas.

La reconciliación nacional propuesta por el gobierno Barco, requería, profundizar el proceso de desmilitarización de funciones civiles del Estado como: i) no juzgamiento de civiles por militares, nombramiento de procuradores civiles para las fuerzas militares, ii) dirigir la política de defensa nacional, desde una visión civilista y no militarista, iii) rediseñar con mayor realismo el modelo de economía social, buscando formas más justas de financiación pública que no golpearan las capas medias y bajas de la sociedad, y que no endeudaran más al país, como alternativas sugirió, sin llegar a su implementación, gravar mayormente las tierras improductivas, el patrimonio suntuario y las tasas de ganancia que sobrepasaran ciertos límites.

Atendiendo en parte lo anterior, el gobierno Barco negoció varias marchas y paros campesinos, con la Participación del Consejero Presidencial, apoyó y activó la descentralización pública con la primera elección popular de alcaldes aprobada con el Acto legislativo No. 1 de 1986 y reglamentada con la Ley 78 de 1986. A pesar de estas acciones, el informe presentado por la Comisión de Estudios Sobre la Violencia, consideró que para lograr la reconciliación con las comunidades locales se requería una coordinación a nivel nacional, dado que son ineludibles los nexos locales con la política económica nacional y su interdependencia. Luego esta política para que tuviera éxito requería de una coordinación con las demás políticas gubernamentales y la institucionalización a nivel de política pública estatal.

En consecuencia las políticas de paz del gobierno Barco Vargas, inicialmente le apuntaron a desactivar las causas objetivas de existencia del conflicto armado, pero

[70] Ossa Escobar, Carlos, Política de cambio para la reconciliación, normalización y rehabilitación, documento Consejería Presidencial de la Presidencia de la República, Bogotá, febrero de 1987.

fueron insuficientes, no estaban articuladas entre los niveles regional y nacional y aunque no fueron un factor determinante en la firma de los acuerdos, si contribuyeron a que se desmovilizara el M-19, consciente este grupo también de la necesidad de iniciar el camino hacia la reconciliación y construcción de la paz.

La segunda etapa del gobierno Barco (1988 a 1990), se encaminó a la reactivación de los diálogos directos con los grupos guerrilleros, en especial con el M-19 con quien logró el acuerdo. El 1º de septiembre de 1988 en alocución por radio y televisión el presidente Barco planteó su estrategia de paz a la que llamó *"Iniciativa para la paz"* la que comprendía tres fases para la reincorporación de los alzados en armas a la vida civil: i) distensión, ambiente de entendimiento y voluntad de paz, ii) transición, paso a la normalidad institucional y paso a la democracia con garantías para los reinsertados, iii) incorporación a la sociedad civil y reintegración a la vida democrática, con garantía de indulto o amnistía. La iniciativa establecía términos perentorios para cada fase y el proceso en general, e incluía un cuarto paso, los diálogos regionales para la convivencia y el derecho a la vida. El M-19 y las FARC-EP mostraron su interés hacia esta propuesta que finalmente fue acogida con las modificaciones que le introdujo el senador Álvaro Leyva[71].

Hasta ese momento el gobierno se había mantenido a la expectativa del dialogo de salvación nacional propuesto por el M-19 y esperó que este grupo demostrara voluntad de paz, lo cual se dio gracias a la acogida de la sociedad civil, los gremios, la iglesia, los grupos políticos y el mismo dirigente político secuestrado Álvaro Gómez Hurtado, que una vez liberado, fue partidario de impulsar el dialogo nacional de paz. En la alocución del 16 de diciembre de 1988, de cierre de las sesiones del Congreso de la República[72], el Presidente Barco reconoció la voluntad política de negociar del grupo insurgente M-19, allí igualmente estimó conveniente la realización de los diálogos formales con este grupo, considerando que esa organización en un plazo

[71] Véase: Villamizar Darío, *Un adiós a la guerra, memoria histórica de los procesos de paz en Colombia*, Editorial Planeta, primera edición, Bogotá, 1997, pp.119-122

[72] Véase: Informe del Presidente de la República, Virgilio Barco Vargas, en clausura de sesiones del congreso, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá 1988, p.82

prudencial había demostrado voluntad de explorar caminos hacia la reconciliación dentro de los parámetros establecidos por el gobierno.

Se evidencia entonces como lo afirma Ana María Bejarano[73], que las negociaciones de paz con el M-19, se debieron a la demostración de la voluntad política de ese grupo guerrillero para lograr un acuerdo y no a la buena voluntad del gobierno. En este sentido y a la luz de la teoría política, Barco escuchó la expresión de la sociedad civil y sus necesidades para incorporar en la agenda gubernamental los diálogos con el M-19 como política pública y una vez incluidos, los temas a tratar estuvieron circunscritos a los parámetros establecidos por el gobierno, se acordó una Mesa de Trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional y tres Mesas de Análisis y Concertación separadas por ejes temáticos: 1) Convivencia, justicia y orden público, 2) Aspectos socioeconómicos y 3) Asuntos constitucionales en materia electoral. Lo que demuestra que aunque los asuntos a tratar eran amplios debían concretarse y direccionarse al logro del objetivo principal, el acuerdo y la desmovilización.

Es paradójico encontrar, que las decisiones adoptadas para lograr el acuerdo final de paz fueron consistentes, mientras que las acciones que buscaron atacar las causas objetivas de desigualdad, pobreza y legitimidad estatal, no estaban articuladas a una política de paz estructural de Estado y presentaron problemas en su financiación y ejecución. Según Vargas[74], para que una política pública funcione se requiere de la articulación del Estado-sociedad y la coordinación de sus instituciones para que pueda lograr sus objetivos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que eliminar las causas objetivas de un conflicto armado de más cuarenta años de existencia en esos momentos, en el corto lapso de un período de gobierno era difícil y en ese sentido se hacía necesario articular las políticas gubernamentales a políticas públicas estatales para lograr avances en el mediano y largo plazo.

[73] Véase: Bejarano Ana María, *La Paz en la administración Barco*, IEPRI Universidad Nacional de Colombia, Análisis político No.9, enero-Abril de 1990

[74] Vargas Alejo, *¿Qué es una políticas de paz de Estado?*, en: *Ensayos de Paz en medio de una sociedad polarizada*, Almudena Editores, 1998, p.11.

En consecuencia, la política de paz del gobierno Barco funcionó, sin la articulación a una política estructural de Estado en su conjunto, debido a que el gobierno aprovechó la oportunidad que le brindó el M-19, hizo una lectura correcta del momento histórico del conflicto armado con ese grupo guerrillero, abrió espacios democráticos y logró la firma de un acuerdo, adoptando una política pública de paz consciente o inconscientemente bien estructurada.

2.1.2. Marco jurídico en los diálogos de paz con el M-19

Durante el proceso de diálogos y negociación con el M-19, regía la Constitución Política de 1886. La carta política no incluía la paz ni como principio ni como deber del Estado colombiano, sólo se hacía referencia a la misma en los preámbulos 1 y 2, en los siguientes términos: *"los poderes públicos protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social y para asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, para lo cual el pueblo colombiano, en plebiscito nacional decreta la Constitución de 1886."*

Al examinar esta expresión se encuentra que la paz, junto a la justicia y la libertad, se considera como un bien de orden social, que los poderes públicos protegerán y harán respetar. En consecuencia cada gobierno debería adoptar políticas públicas para el mantenimiento de la paz. Sin embargo, por no encontrarse en el articulado de la Carta Política no existía un desarrollo normativo que la estableciera como política pública. En contraste, esa misma Constitución, en el artículo 121 establecía el *"estado de sitio"* como herramienta para conjurar la alteración del orden público en el cual se señalaba que: *"En caso de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la república o parte de ella."* Con esta atribución el gobierno tenía todas las facultades constitucionales para conjurar el orden público interno, equiparadas a las invocadas para enfrentar la guerra entre naciones, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes.

El *estado de sitio* fue la herramienta que de excepcional pasó a ser la regla para conjurar la alteración del orden público y mantener la paz. Este instrumento le permitió a varias administraciones, gobernar por decreto, que tenían carácter obligatorio, siempre que llevaran la firma de todos los ministros. El límite del "*estado de sitio"* era la no derogatoria de las leyes, pero podía suspenderlas si éstas eran incompatibles o impedían adoptar medidas para reestablecer el orden público. Con estas facultades los gobiernos colombianos legislaron por más de treinta años; estas normas dieron vía libre a la represión estatal, con la disculpa de su necesidad para mantener la paz. Esto por supuesto era incompatible con los acuerdos parciales, de cese al fuego y treguas que pudieran establecerse en las negociaciones con la insurgencia.

Como se puede colegir, hasta 1991 no existía un marco jurídico que implementara una política de paz estatal, los esfuerzos dependían de la interpretación y las normas que impulsara cada gobierno para su tratamiento (véase anexo 4). Esto explica por qué durante el Gobierno Turbay Ayala se gobernara bajo el "*Estatuto se seguridad"* amparado por el artículo 121 de la Constitución de 1886, mientras que en los gobiernos Betancur y Barco se propiciaran diálogos con las guerrillas. Luego el marco jurídico y la normatividad vigente al realizar los diálogos de paz con el M-19, era un arma de doble filo, con las mismas normas se podía hacer la paz o mantener la guerra, lo cual dependía de la interpretación normativa del gobernante de turno. En consecuencia las políticas de paz y su agendación dependían de la voluntad política del gobierno.

2.1.3 Método de negociación y los negociadores

La política de Paz del gobierno Barco, como se dijo inicialmente, estaba centrada en rehabilitación, normalización y reconciliación excluyendo los diálogos directos con

quienes se requería hacer la paz[75], aunque sin desestimar los contactos que se mantenían con los grupos insurgentes a través del Consejero Presidencial para la Paz. Una vez abocados los diálogos con el M-19, se establecen condiciones precisas para el desarrollo de la agenda y a partir de allí, se fija su política pública de paz para la negociación y se despliegan los instrumentos necesarios para lograr el acuerdo final (véase anexo 2).

El proceso inició con varias reuniones secretas entre el gobierno y el M-19, y se oficializó el 10 de enero de 1989, con la primera declaración conjunta de las partes en el municipio de Ortega en el departamento del Tolima. Allí se acordó el dialogo directo con el objetivo final de *"lograr un camino hacia la democracia plena y la desmovilización de la guerrilla"*[76], se convino igualmente "acordar los procedimientos para la incorporación de los alzados en armas a la normalidad y el establecimiento de una democracia ampliada con nuevas reglas en el ámbito político.

En esta declaración igualmente, se señalaron con claridad los interlocutores directos, se convocó a los partidos políticos con representación en el Congreso, con lo cual se buscó el compromiso de los mismos para respaldar los acuerdos que se lograran. Lo anterior fue un avance con respecto al proceso de paz de Betancur, donde no se tuvieron en cuenta. Desde el inicio de los diálogos hubo concentración del grupo insurgente que decretó un cese unilateral al fuego. Se procuró siempre hacer declaraciones conjuntas para evitar distorsiones o malas interpretaciones de los temas tratados y de los puntos acordados.

En la segunda declaración conjunta del gobierno Barco y el M-19, con el fin de facilitar el desarrollo de los diálogos tripartito convenido en la Primera Declaración, se estableció la creación de una Mesa de Trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional, a la cual se invitó al Congreso. La función principal de esta mesa sería la

[75] Bejarano Sandoval, Ana María. *La paz en la administración Barco: de la rehabilitación social a la negociación política*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Documento análisis político No. 9, enero-abril de 1990, p.4.
[76]Numeral 2, de la Primera Declaración Conjunta, Gobierno Barco y M-19, enero 10 de 1989.

"búsqueda de acuerdos políticos concertados con el objetivo de transitar hacia la democracia plena"[77]. Al invitar al Congreso se evitaba que éste torpedeara los acuerdos, correctivo que subsanaba el permanente divorcio que durante el proceso de paz Betancur, mantuvo esta institución con el diálogo nacional.

Desde el inicio de los diálogos, se pactó una agenda acotada, se conformó la Mesa de Trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional y se crearon Mesas de Análisis y Concertación en tres ejes temáticos: i) Convivencia, justicia y orden público, ii) Aspectos socioeconómicos y iii) Asuntos constitucionales y materia electoral. Estos temas fueron subdivididos en temas específicos. Este procedimiento cumplió con las condiciones para establecer una política pública que posteriormente pudiera evaluarse: i) unos objetivos claros, ii) un procedimiento para lograrlos, iii) la intervención del Estado y iv) un mecanismo de evaluación de las metas. Además se involucraron los actores que podían contribuir a lograr los acuerdos.

Sin embargo, el primer acuerdo logrado, que contenía reformas para la transparencia y el acceso a la política e incluía el tarjetón electoral, permitir la televisión en las campañas políticas y mecanismos para acceder al Congreso para quienes dejaran las armas como una especie de favorabilidad política que requería de una reforma constitucional, no pasó en el Congreso y la iniciativa fue archivada con el consentimiento del gobierno, debido a que miembros de esa corporación le incluyeron puntos que beneficiaban a los carteles del narcotráfico[78].

Adicionalmente, durante el proceso, la Mesa de Diálogo sufrió varios tropiezos: la UP se retiró de la misma por la muerte de uno de sus miembros[79], hizo lo mismo el partido conservador como estrategia para presionar al gobierno y al partido liberal que en esos momentos era un partido disperso. El Congreso por su parte,

[77] Numeral 6 de la *"Cuarta Declaración Conjunta, suscrita por el Gobierno y el M-19 en Santo Domingo, Cauca, el 17 de marzo de 1989"*, recopilada en Ibídem., p. 190.
[78] Antonio Navarro en declaraciones al Espectador, *"Carlos Pizarro, el pionero de la paz"*, abril 25 de 2015, reconoce que el proyecto de acto legislativo se hundió en el Congreso por interferencias del Cartel de Medellín.
[79] El político de izquierda José Antequera, fue asesinado en el Aeropuerto El Dorado, el 3 de marzo de 1989, en el atentado fue herido Ernesto Samper Pizano candidato en ese entonces a la presidencial.

empantanó la reforma constitucional y propició su hundimiento en diciembre de 1989 y no contribuyó en mayor medida a la superación de la crisis nacional. Lo cual corrobora la inexistencia de una política de Estado coherente y coordinada entre sus instituciones que favoreciera el acuerdo de paz que se pretendía lograr con el M-19.

En cuanto a los negociadores de las partes en conflicto, se encuentra que el discurso político del M-19, tenía como eje fundamental, la democracia en armas, el nacionalismo y las reivindicaciones sociales y no contemplaba una revolución integral, así lo confirmó su comandante, Carlos Pizarro Leongómez[80], en una entrevista en 1989 en Santo Domingo (Cauca) cuando expresó: *"nunca se ha planteado el objetivo total de la revolución absoluta. No hay modelo. Por eso hemos podido variar, buscar nuestro propio camino"*. Según Pizarro, era necesario conseguir legitimidad ante la población, *"No se trata de reclamar legitimidad..., todos la reclaman; sino de conseguirla, construirla, mantenerla y actualizarla".*

En consecuencia, la flexibilidad de la propuesta política del M-19, tenía cabida dentro en un proyecto socialdemócrata que en Colombia venía gestándose desde el gobierno de Belisario Betancur y al que contribuyó el de Virgilio Barco Vargas con la reglamentación de la elección popular de alcaldes y que finalmente se concretó normativamente en la Constitución de 1991.

A nivel interno, la nueva actitud del M-19 respondía a su situación y su contexto; el fracaso militar y político con la toma del Palacio de Justicia, la guerra sucia y los nuevos enemigos a enfrentar como el paramilitarismo y los grupos de exterminio como el de Muerte a Secuestradores (MAS), financiados por el narcotráfico, constituían los principales factores del enturbiamiento de la violencia política en Colombia. También la muerte de varios de sus dirigentes, en la retoma del Palacio de Justicia y la de su máximo líder, Álvaro Fayad en 1986, fueron factores que influyeron en la coherencia del nuevo discurso de ese grupo insurgente.

[80] Entrevista con Carlos Pizarro, comandante general del M-19, Santo Domingo (Cauca), 3 y 4 de junio de 1989.

A nivel externo las transformaciones que vivió el mundo socialista con la caída del muro de Berlín en 1989 y el triunfo del capitalismo como sistema económico y político fueron factores que abocaron a la negociación, así lo reconoció el comandante del M-19, Carlos Pizarro[81] en la décima conferencia en Santo Domingo Cauca en 1989, cuando en su segunda intervención expresa: *"Porque lo que sí está demostrado, compañeros, es que la ideología, los proyectos montados sobre las ideología, han fracasado en América Latina. Han fracasado en Europa, en Asia, en todas las partes están en quiebra y no tenemos allí nada que hallar, nada que buscar sino simplemente la experiencia de desastres y por supuesto, también, una nueva situación en el mundo".* Esto refleja el deseo de cambiar de forma de lucha desde la civilidad.

Por su parte, el gobierno Barco Vargas aceptó la propuesta de paz, obligado por el fracaso de la estrategia inicial (PNR, PPA), la presión de la sociedad civil, el consenso que generó la propuesta de dialogo de *Salvación Nacional* y las críticas que le llovieron de diferentes sectores por la falta de estrategias para convocar al diálogo a los grupos insurgentes y a sus condicionamientos cuando decidió hacer finalmente su propuesta, por lo cual debió entonces modificar su postura inicial, adaptarse a las nuevas circunstancias y aceptar el diálogo propuesto por el M-19.

Según la investigadora Ana María Bejarano[82], se conjugaron varios factores y fue gracias a la decisión del movimiento guerrillero de buscar caminos de paz y no a la generosidad gobierno Barco que se reabrieron en Colombia las posibilidades de pensar el problema de la violencia y la paz en términos políticos, y no sólo en términos militares o de rehabilitación, como se venía haciendo hasta ese momento.

En consecuencia aunque no existía una política pública de paz estatal, coordinada con la gubernamental que enmarcara la voluntad política de las negociaciones con el

[81] Pizarro, María José. *De su puño y letra*, Editorial Géminis Ltda., serie DEBATE, Bogotá, abril de 2015, p. 275.
[82] Bejarano Sandoval, Ana María. *La paz en la administración Barco: de la rehabilitación social a la negociación política*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Documento análisis político No. 9, Enero-Abril de 1990, P.18.

M-19, primó la voluntad política de uno de los actores, la presión social y las circunstancias históricas para convencer a la contraparte de aceptar los diálogos; y una vez en la agenda del gobierno, éste adoptó claros mecanismos de política pública, para lograr los resultados esperados, la firma de un acuerdo y la desmovilización del grupo armado.

2.1.4. Participación de terceros en los diálogos Barco Vargas – M-19

En el desarrollo de los diálogos la participación de los gremios y grupos representativos, estuvo restringida a sus voceros y sus propuestas fueron agrupadas en ejes temáticos que hicieron parte del acuerdo final. Por su parte la participación de la comunidad internacional estuvo limitada a la observación y al acompañamiento de la dejación de armas[83]. Luego aquí se evidencia la adopción de una política por parte de los negociadores que favoreció el proceso de paz, en el que el gobierno no interfirió haciendo invitaciones infructuosas como sí ocurrió en los diálogos del Caguán con las FARC-EP.

La participación de terceros de mayor impacto en el acuerdo final, se encuentra en el proceso constituyente. Con esta expectativa, el M-19 firmó el acuerdo de paz el 9 de marzo de 1990, y meses antes se había inscrito como grupo político con el nombre de Alianza Democrática del Movimiento 19 de abril (AD-M19) para participar en las elecciones del 11 de marzo de ese mismo año.

La época en que se realizaron las negociaciones la Constitución de 1886 había hecho crisis, se había convertido en una colcha de retazos y no se ajustaba a los nuevos hechos sociales y políticos, era necesario una reforma estructural y el congreso había demostrado no estar interesado en hacerla, por ello, surgió un movimiento estudiantil que promovió la inclusión de una séptima papeleta en las elecciones parlamentarias del 11 de marzo de 1990 y a manera de plebiscito los

[83]El 8 de marzo de 1990, el M-19 hace la dejación de armas en presencia de observadores internacionales y de una comisión técnica de la Internacional Socialista (integrada por militares venezolanos, suizos, ingleses y un finlandés), como último paso para la firma del acuerdo de paz definitivo con el gobierno colombiano.

votantes podían responder sí o no, a la convocatoria de una Asamblea para reformar la Constitución de 1886.

Los resultados de esa primera consulta fueron dos millones de votos contados informalmente, lo que generó un impacto nacional e internacional que fue recogido por el presidente Barco, quién decidió impulsar las reformas a través de este mecanismo y mediante el Decreto Ley 927 del 3 de mayo de 1990, ordenó a la Registraduría Nacional, contabilizar los resultados de esta iniciativa en las elecciones presidenciales del 27 de mayo del mismo año. Esta decisión recibió respaldo legal por la Corte Suprema de Justicia, que declaró exequible el decreto expedido. Los resultados de esta segunda consulta fueron cinco millones de votos afirmativos de un total de seis millones.

De esta manera prosperó una iniciativa de la sociedad civil avalada por varias instituciones del Estado, que incidió en el resultado final de los diálogos, debido a que permitió una apertura democrática y generó reformas estructurales tendiente a eliminar varias de las causas objetivas del conflicto armado en Colombia, como la participación política, el reconocimiento de las minorías étnicas y la protección de varios derechos fundamentales de los ciudadanos. La decisión política del gobierno de apoyar una iniciativa popular para reformar la constitución fue la culminación de la política de paz del gobierno Barco.

2.1.5. Orden público y fuerzas militares en los diálogos Barco- M19

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia[84], le corresponde al Presidente de la República, dirigir la fuerza pública, disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas para conservar el orden público en todo el territorio nacional y restablecerlo donde fuere turbado.

[84] En la Constitución de 1886, esta facultad se encontraba en los numerales 7, 8 y 9 del artículo 120, en la Constitución de 1991, esta atribución se encuentra en los numerales 3 y 4 del artículo 189.

La política de defensa nacional, es una política de Estado como la define Cuervo (ver supra), que va más allá de la temporalidad de un gobierno, lo que implica esfuerzos de consenso político y social que le otorgue legitimidad a sus objetivos y garantice su realización, en el mismo sentido la doctrina militar como principios, fundamentos y tradiciones que sostienen el carácter de la institución, busca en la relación legalidad y cultura, legitimidad social[85]. En un Estado democrático, es esencial que el monopolio de la violencia repose en el poder legalmente constituido, y en las instituciones especializadas, profesionalizadas y entrenadas para ejercerla, a cambio de lo cual ellas deben poseer características y valores que generalmente el ordenamiento jurídico tipifica como obediencia, profesionalidad, no deliberación, jerarquización y disciplina[86].

En este contexto la función de las fuerzas armadas es la de preservar el orden público, obedeciendo los lineamientos del gobierno nacional, y dependiendo del grado de control que tenga de ellas, este último podrá mantener mayor coherencia en las políticas gubernamentales de paz. En el gobierno Barco existió mayor control y obediencia de las fuerza armadas, debido a varias razones, entre ellas: i) a nivel latinoamericano se estaba pasando de gobiernos militares a civiles, ii) las fuerza militares colombianas venían de duras críticas por la retoma del palacio de justicia y iii) en 1984 un ministro Militar de Defensa había sido destituido por expresarse con tintes políticos en una alocución, lo cual fue un mensaje claro del gobierno de no permitir su interferencia y conservar el control[87].

La doctrina militar del Ejército Colombiano venía influida por los lineamientos de los Estados Unidos y su Doctrina de Seguridad Nacional, aunque matizada con el concepto de poder suave (*Soft Power*), en ese momento histórico estaban desapareciendo las dictaduras militares en América Latina, la bipolaridad económica

[85] Consultado en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Doctrina-militar.pdf

[86] Un detallado análisis de esta materia se puede encontrar en el texto de Edgardo Mercado Jarrin "*Seguridad, Política, Estrategia"* Schapire Editor. Buenos Aires 1975.

[87] El gobierno Betancur, destituyó al General Fernando Landazábal por dar declaraciones con tintes políticos, ver Restrepo Laura. *Historia de una traición*, Plaza & Janes P. 57

y política había hecho crisis y habían triunfado, en lo económico el modelo capitalista y en lo político el modelo democrático, las fuerzas militares eran conscientes que los intentos de gobernar de facto había demostrado su fracaso y quienes lo habían practicado en América Latina, al final les había ocasionado, acusaciones, investigaciones y sanciones, en el mejor de los casos, crítica y censura de la comunidad internacional.

En Colombia el descrédito para la fuerza pública por la retoma del palacio de Justicia le había quitado protagonismo y la denuncia de desapariciones, de tortura y de ajusticiamiento de personas que salieron vivas de ese lugar cuestionaban seriamente a las fuerza militares[88]. Adicionalmente con el rompimiento de la tregua en 1984 por el ataque a Yarumales, provocada por acciones del ejército[89], en cierto modo mantenían controladas a las fuerzas armadas aunque expectantes.

Aunque durante y después del proceso han existido críticas a la absolución de los guerrilleros del M-19, el gobierno impulsó una política de amnistía e indulto para los desmovilizados[90], que se concretó con la Ley 77 de 1989 y el decreto 206 del 22 de enero 1990 este acto fue determinante para lograr el acuerdo de paz.

El gobierno Barco Vargas, mantuvo control sobre las fuerza militares y no permitió protagonismos innecesarios, lo cual dio las bases para que el gobierno siguiente de Gaviria Trujillo (1990-1994) nombrara como Ministro de Defensa, a un civil, lo cual rompió la tradición que había operado por cerca de medio siglo de ministros de defensa militares. Esta política civilistas de los gobiernos Barco y Gaviria, generaron confianza en varios grupos guerrilleros y fue factor importante para lograr las la desmovilización del M-19 y otros grupos subversivos.

---

[88] Véase: Revista Semana, *La responsabilidad de la fuerza pública*, noviembre 4 de 2010. Consultado en: http://www.semana.com/nacion/articulo/la-responsabilidad-fuerza-publica/124113-3

[89] Restrepo Laura. *Historia de una traición*. Plaza & Janes, p. 84

[90] Con la Ley 77 de 1989 y el decreto 206 de1990 se establecieron las condiciones para el indulto y la cesación de procesos de los integrantes de los grupos guerrilleros a los cuales se acogieron los miembros del M-19 Véase: Turriago Gabriel y Bustamante, Estudios de los Procesos de Reinserción en Colombia, editorial Alfaomega, Bogotá noviembre de 2003, p. 21.

2.1.6. Resultado de los diálogos del gobierno Barco Vargas - M19

El Acuerdo Final fue firmado el 9 de marzo de 1990 entre los partidos políticos, el Gobierno Nacional y el M-19, con presencia de la Iglesia Católica como tutora moral y espiritual del proceso. Los firmantes fueron: el Presidente, Virgilio Barco Vargas, el Consejero Presidencial Rafael Pardo Rueda, el Director del Partido Liberal y expresidente, Julio Cesar Turbay Ayala. Por el M-19 lo firmaron: Carlos Pizarro Leongómez y Antonio Navarro Wolf. Por la iglesia católica: Monseñor Álvaro Fandiño y en representación de la Internacional Socialista como testigo lo firmó Luis Ayala.

Previo a este acuerdo, el 2 de noviembre de 1989, el gobierno y el M-19, habían suscrito el Pacto Político por la Paz y la Democracia que requería una reforma constitucional y que no fue aprobada por el Congreso. Este pacto era ambicioso y contenía temas fundamentales pero demasiado amplios para lograr la reconciliación nacional, entre ellos: la administración de justicia, la reforma electoral, el narcotráfico, la inversión pública en las zonas de conflicto, la paz, el orden público y la convivencia ciudadana. Este hecho histórico no fue debidamente valorado ni tenido en cuenta diez años después en los diálogos de paz Pastrana-FARC.

El acuerdo del 9 de marzo de 1990, retoma y ratifica los elementos tratados en el acuerdo de 1989 y propone su validación mediante un Referendo, Plebiscito o Asamblea Constituyente y pide que se fortalezca la legitimidad institucional a través de la participación ciudadana. Propone igualmente que se establezca por una sola vez una *Circunscripción Espacial de Paz*, para los partidos políticos surgidos de los movimientos alzados en armas y reincorporados a la vida civil, para ser aplicado a más tardar en las elecciones de 1992. Se incluye la creación del *Fondo Nacional para la Paz,* financiado con recursos del gobierno nacional del sector privado y organismos internacionales, su manejo se propone sea realizado por una Junta de alto Nivel, creada para la administración y promoción de este fondo.

En el acuerdo, gobierno Barco y guerrilla del M-19, se apoyan una reforma electoral con las siguientes bases: establecimiento de una tarjeta electoral en ambiente

reservado para la elección de alcalde a partir de 1992 y corporaciones públicas a partir de 1994. Para ampliar la participación se propone la creación de una circunscripción nacional y la de territorios nacionales, creación de una comisión asesora de alto nivel que funcionará por tres años para la reforma integral a la Administración de Justicia en los términos señalados en el pacto político. Sobre el tema del narcotráfico se acordó que el Ministerio de Gobierno integrara una comisión de carácter académico no gubernamental con autonomía e independencia plena que investigue el fenómeno a nivel nacional e internacional.

Este acuerdo conllevó a la desmovilización de todos los frentes armados del M-19, su integración a la vida civil y la entrega de armas a la Comisión de la Internacional Socialista designada para tal fin. Para ese efecto el Gobierno Nacional creó la Comisión Nacional de Normalización mediante el Decreto 314 de 1990 la que una vez se concede el indulto a los desmovilizados inicia los programas productivos y de reinserción social acordados. El 8 de marzo de 1990, se desmovilizan 950 subversivos que entregaron 250 armas[91] y con el Acuerdo firmado un día después, el Movimiento 19 de abril, deja de existir y se crea una Comisión de un miembro por cada signatario para el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos.

La desmovilización incluyó un plan de seguridad para los reinsertados con base en lo acordado en el pacto político de 1989 y que se mantendría para los dirigentes del M-19 en su actividad política. El final del acuerdo señala que su propósito es para que a futuro las ideas políticas no sean causa de la muerte entre los colombianos.

Cuando se analiza el acuerdo firmado, se encuentra que contiene siete puntos políticos de los nueve acordados, con lo cual se evidencia que se le dio prioridad a la apertura democrática y en cierta medida se dejó de lado la reinserción económica y social de los desmovilizados. Luego las políticas públicas adoptadas para este proceso implementaron mecanismos para desactivar la confrontación armada y

[91] Véase: Bermúdez Jaime, Oficina de la Presidencia, Colombia, *Los procesos de paz en Colombia: Múltiples negociaciones, múltiples actores,* Latin American Program Special Report, Bogotá enero de 2007, página 25.

aunque se avanzó en la apertura democrática y otros factores de la confrontación, no se enlazaron a políticas de Estado que permitieran eliminar las causas objetivas que dieron origen al conflicto armado colombiano en su conjunto.

2.1.7. Conclusiones del proceso de paz con el M-19

1. El acuerdo de paz logrado entre el gobierno Barco y el M-19 fue posible gracias a las fuerzas vivas de la sociedad, y a la voluntad políticas de las partes. En ese proceso el gobierno estuvo acompañado por la expresión popular en las urnas con la séptima papeleta y la expectativa coyuntural de la Asamblea Nacional Constituyente y aunque no existía un política estatal de paz, se recogió la experiencia del gobierno anterior, se ajustaron los procedimientos empleados, se corrigieron errores cometidos en el pasado y esto permitió llegar a la firma del acuerdo final.

2. El acuerdo fue posible porque el gobierno adoptó políticas públicas coherentes y adoptó los procedimientos y mecanismos necesarios para su realización (véanse anexos 1 y 5), se establecieron objetivos claros, diálogos directos, no interferencias de terceros, declaraciones conjuntas y garantías necesarias para los desmovilizados[92]. A diferencia de los procesos Betancur y Pastrana, donde no hubo claridad sobre el objetivo final, en estos se instalaron mesas de diálogos con numerosos integrantes y la participación de varios actores ajenos al conflicto que no contribuyeron al acuerdo final.

3. Se definieron con claridad los actores a negociar y se invitaron a los sectores que podían ayudar a lograr el acuerdo final. En el numeral 2 de la primera declaración conjunta, señala: *"El Gobierno Nacional y el M-19 convocan a un diálogo directo a las Direcciones de los Partidos Políticos con representación parlamentaria y a los comandantes de los grupos de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar"*[93].

---

[92] Numeral 2 de la *"Primera Declaración Conjunta suscrita en Ortega Tolima por el Gobierno Nacional y el Movimiento 19 de Abril, M-19, el 10 de enero de 1989"*, recopilada en Consejería la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, El Camino de la Paz..., p. 87.
[93] Ibídem, P.20

4. Por su parte el gobierno estableció prerrequisitos para los diálogos, pidió la pública aceptación de participar en él por parte de la organización guerrillera del M-19, el cese unilateral de las hostilidades por un tiempo prudencial que generara el clima de distensión y de confianza"[94]. En los procesos Betancur y Pastrana, fue el propio gobierno el que dio claras muestras de su voluntad (amnistía, cumbre política, Comisión de Paz), mientras que al grupo guerrillero de las FARC, no se le exigió ninguna condición previa para iniciar las negociaciones.

5. Como representante del gobierno Barco actuó el Consejero Presidencial de paz, con el objeto de centralizar e institucionalizar las múltiples y dispersas comisiones ad hoc del cuatrienio anterior. Este cambio en el manejo del proceso redujo el ámbito de participación de diversas fuerzas sociales que las comisiones de Betancur habían logrado crear. Con lo anterior se corrigió la dispersión de responsabilidades del pasado que recaían en varias comisiones, al centralizar las funciones en una sola persona y se superó la falta de coordinación entre las mismas. Por otro lado, la delegación se hacía en forma directa del presidencial al Consejero, lo cual corrigió el vacío más grave de las comisiones: su falta de capacidad para tomar decisiones en asuntos de paz.

6. Con el acuerdo logrado, el M-19 pasa de ser una amenaza a ser una fortaleza del sistema político ya que al convertirse en un movimiento político contribuye a la apertura democrática del país. Con el acuerdo no se lograron solucionar las causas objetivas del conflicto armado en Colombia, pero se avanzó en la apertura democrática que se enmarcaba dentro de los postulados que hacía el grupo subversivo, tanto que llegó a ser parte importante en la redacción de la constitución de 1991.

[94] Véase: "Primera Declaración Conjunta", p.19.
[94] Véase: "Cuarta Declaración Conjunta, Numeral 6.

7. Aunque en las negociaciones adelantadas entre el gobierno Barco con el M-19 eran deficientes las políticas públicas de paz a nivel estatal y las que existían en su marco normativo estaban desarticuladas, y fueron torpedeadas por el poder legislativo (véanse anexos 1 y 2), primó la voluntad políticas de las partes con el acompañamiento de la sociedad civil, los gremios y algunos sectores políticos que propiciaron la agendación de los diálogos, los cuales una vez abocados por el gobierno realizó una lectura adecuada del momento histórico del conflicto adoptando los mecanismos de política pública necesarios para lograr el objetivo del proceso; llegar a un acuerdo de paz y lograr la desmovilización del grupo armado M-19. Estos mecanismos aunque no eliminaron las causas objetivas de la violencia y la confrontación armada, permitieron silenciar los fusiles y avanzar en la apertura democrática del país.

2.2. Diálogos y negociaciones gobierno Pastrana y FARC-EP

Los contactos Pastrana-FARC, iniciaron en la campaña de entonces candidato de la *"Gran Alianza por el Cambio",* Andrés Pastrana, después de la primera vuelta y antes de la segunda donde debía enfrentarse al candidato liberal Horacio Serpa (véase anexo 3). El 15 de junio de 1998 su asesor de campaña Victo G. Ricardo se reunió en la selva con Manuel Marulanda Vélez, *"Tiro Fijo"* y Jorge Briceño, el *"Mono Jojoy"*, en ese encuentro discuten los veinte puntos del discurso sobre la paz expuestos por Pastrana en el Hotel Tequendama como candidato presidencial para el periodo 1998-2002, en la reunión el asesor político aprovecha la ocasión y le obsequia al máximo dirigente guerrillero, un reloj alusivo a la campaña Pastrana y con él puesto, le toma una foto, que después fue publicada en los medios de comunicación y considerada como propaganda alusiva a esa campaña.

En el discurso del Hotel Tequendama el 8 de junio de 1998, denominado *"Paz para el cambio*", Pastrana esboza los 20 puntos sobre los cuales cimentará su política de paz como presidente, los que parcialmente fueron incorporados a su Plan de

Desarrollo *"Cambio para construir la paz"*. La incorporación de política pública de paz a la agenda del gobierno Pastrana, provino no sólo de la voluntad política expresada en el mandato por la paz realizado en octubre de 1997, sino que fue su propuesta como candidato presidencial. En este caso según la tipología de Habermas[95], primó el modelo decisionista de políticas públicas.

2.2.1. Política de paz y concertación de agenda

El presidente Andrés Pastrana concibió la paz como un *objetivo de mediano plazo*, que se lograría mediante la firma de un acuerdo, es decir, creyó que durante su gobierno podía lograr un acuerdo y la desmovilización de las FARC, pero no examinó los objetivos estratégicos de ese grupo guerrillero, que desde sus inicios consideró llegar al poder, más aún si se tiene en cuenta que en esos momentos venía de recientes triunfos militares[96] y no tenían afán de llegar a una solución negociada, en cambio aprovechó la ocasión para ganar reconocimiento y demostrar su poderío a nivel nacional e internacional. En consecuencia la política de paz del gobierno Pastrana Arango, aunque tenía un diagnóstico amplio del conflicto armado no acertó en la propuesta realizada y tampoco en los instrumentos utilizados para lograr los acuerdos, debido a que no consultaron el momento histórico del conflicto ni los objetivos estratégicos de ese grupo armado.

Cuando se analizan los veinte puntos del discurso del candidato presidencial Andrés Pastrana, *"Paz para el cambio"* del 8 de junio de 1998, se encuentra que esta propuesta puede dividirse en tres lineamientos temáticos: i) lineamientos sobre los procedimientos que se utilizarían en unas eventuales negociaciones con la guerrilla, ii) lineamientos que buscarían desactivar las causas objetivas del conflicto armado, y iii) lineamientos para acciones propias de gobierno con o sin negociaciones de paz.

---

[95] Véase: Habermas Jürgen. Ciencia y tecnología como ideología política cientifizada y opinión política. Técnos, Madrid. 1986.Tamnien en Roth André, *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, 11ª Edición, pp.175 y 176

[96] Las FARC venía de asestarle golpes a las fuerzas armadas como los ataque en Puerres, las Delicias, Patascoy, el Billar y Miraflores entre otros, con más de 200 muertos entre militares y policías, y cerca de 500 secuestrados. Ver: Pastrana Andrés, La *palabra bajo fuego*, Editorial Planeta, Bogotá, agosto de 2005, P.40.

i) Lineamientos sobre los procedimientos a emplear en las negociaciones.

- Asumir el mandato por la paz, recogiendo la voluntad de los electores, punto 19.
- Liderazgo presidencial para todo el proceso, punto 8.
- Establecer zonas de despeje o de distensión, punto 5.
- Agenda abierta, para definir los temas entre las partes, punto 9.
- Internacionalizar la paz para terminar la guerra, punto 6.

ii) Lineamientos que buscarían desactivas las causas objetiva del conflicto.

- Reforma política de fondo, punto 1.
- Real separación de poderes, punto 2.
- Independencia de los órganos de control, punto 3.
- Reforma constitucional dentro del Estado de Derecho, punto 4.
- Inversión social y agroindustria con alianza público privada en zonas de conflicto, punto 7.
- Ayuda internacional, en especial de los Estado Unidos para redención económica y social de las zonas afectadas por el conflicto, punto 10.
- Plan de emergencia social, dentro del plan de desarrollo, para eliminar diferencia entre ricos y pobres en Colombia, punto 11.
- Realización de vías y obras de infraestructura en las zonas del conflicto, punto 14.
- Ayuda internacional para sustitución de cultivos, “Plan Marshall” para Colombia, punto15.
- Reestructurar y cambiar la doctrina de Seguridad Nacional a Seguridad Democrática, punto 18.

iii) Lineamientos para acciones propias de gobierno con o sin negociaciones de paz.

- Recuperación del monopolio de las armas, punto 12.
- Preservar la ecología como patrimonio de la humanidad, punto 13.

- Defender el derecho a la vida de todos los colombianos, punto16.
- Desactivar el paramilitarismo, punto 17.
- Recuperar la autoridad del Estado en el territorio nacional, punto 20.

En resumen, la política pública de paz del gobierno Pastrana en busca de los acuerdo de paz, se circunscribió a cinco puntos de los veinte que esbozó en su programa de gobierno: i) asumir el mandato por la paz, recogiendo la voluntad de los electores, ii) liderar el proceso de paz, iii) establecer zonas de despeje o de distensión, iv) aceptar una agenda abierta para las negociaciones y, v) internacionalizar la paz para terminar la guerra.

Los puntos que hacen referencia a las reformas estructurales para desactivar las causas objetivas de la confrontación armada, corresponderían más a políticas de Estado que a política de gobierno, debido a que comprometen la voluntad de los demás poderes de la nación. El tercer grupo de puntos planteados en la política de paz Pastrana, corresponden a acciones de Estado que deben asumir los gobiernos con o sin proceso de paz, debido a que son responsabilidades inherentes a la razón de ser de los estados democráticos.

Según la clasificación que realiza Habermas (*ver supra*) para la toma de decisiones sobre políticas públicas, en los diálogos de paz del gobierno Pastrana predominó la decisión política antes que la técnica o la pragmática, debido a que desde el inicio de su programa incorporó a la agenda de gobierno los diálogos con las FARC-EP con el objetivo de llegar a un acuerdo de paz con ese grupo insurgente y con ese propósito y bajo su lectura particular del conflicto armado, adelantó acciones para lograrlo.

El 7 noviembre 1998, el presidente Pastrana ordenó la desmilitarización de cinco municipios del país: San Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá, La Uribe, Mesetas, Vistahermosa y La Macarena en el Departamento del Meta, de esta

manera se establece la llamada Zona de Distensión[97]. Para esta actuación de gobierno no existió una exigencia para las FARC-EP, más grave aún al iniciar los diálogos en la zona despejada, San Vicente del Caguán, no existía una agenda previamente acordada, así lo señaló uno de los negociadores, Fabio Valencia Cossio en declaraciones al periódico, El Colombiano[98] cuando señaló: *"Por nuestra propia iniciativa definimos 100 puntos que luego concretamos en 12 grandes temas, que fueron los que, finalmente, constituyeron la agenda de negociación. Tuvimos muchas sorpresas. Creíamos, por ejemplo, que para la guerrilla era muy importante el tema de la Reforma Agraria, pero ellos ya habían desistido de ese tema, entre otras cosas porque ya estaban entre los más grandes terratenientes de Colombia."* Y agrega*: "Ni el Gobierno ni la guerrilla teníamos nada. Los negociadores no recibimos una orientación clara del Gobierno al respecto, lo cual fue otro error. El Presidente se limitó a dar instrucciones a través de los comisionados. Pero los representantes en la mesa del Gobierno y del Estado no tuvimos una comunicación fluida con el Presidente Pastrana"*.

De lo anterior, se infiere que el proceso de paz Pastrana-FARC, desde su inclusión en la agenda presentó dificultades debido a que no se asumió como una política pública técnicamente elaborada, fue sólo una decisión política sin elaboración previa. Lo cual se evidencia cuando sólo después seis meses de decretado el despeje, el 6 de mayo de 1999, se acordó la *"Agenda para el cambio hacia una nueva Colombia"*, también llamada *"Agenda de La Machaca"*[99]. Esta agenda común que agrupó en 12 los 100 puntos iniciales definidos por los negociadores del gobierno, contenía sólo un

[97] El 14 de octubre de 1998 se estableció, mediante la resolución presidencial N.° 85, la Zona de Distensión, que abarcaba un total de 42.129 kilómetros cuadrados. El 7 de noviembre, la zona entró en vigencia y las Fuerzas Armadas recibieron la orden presidencial de retirarse.

[98] El Colombiano, *"El Gobierno y las FARC llegaron al Caguán sin agenda",* febrero 20 de 2012, consultado en www.elcolombiano.com.

[99] La «*Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia*» la firmaron el comisionado de paz y los representantes de las FARC en el sitio La Machaca (Caquetá), el 6 de mayo de 1999. Contenía un punto de procedimiento y doce puntos para discutir en la mesa de negociaciones: la necesidad de una solución política negociada, la protección de los derechos humanos como responsabilidad estatal, una política agraria integral, la explotación y conservación de los recursos naturales, la estructura socioeconómica del país, la reforma a la justicia, la lucha contra la corrupción y el narcotráfico, la reforma política y la ampliación de la democracia, la reforma del Estado, el respeto al derecho internacional humanitario, la reforma de las Fuerzas Armadas, las relaciones internacionales y la formalización de los acuerdos finales.

punto de procedimiento, el último, la formalización de los acuerdos finales, los temas incluidos fueron: i) solución política negociada al conflicto armado, ii) protección de los derechos humanos como responsabilidad estatal, iii) una política agraria integral, iv) explotación y conservación de los recursos naturales, v) estructura socioeconómica del país, vi) Reformas a la justicia, lucha contra la Corrupción y el Narcotráfico, vii) reforma política para la ampliación de la democracia, viii) reforma del Estado, ix) acuerdos sobre Derecho Internacional Humanitario, x) la reforma de las Fuerzas Armadas y combate a los grupos paramilitares xi) relaciones internacionales xii) formalización de los acuerdos con instrumentos democráticos. Posteriormente, se conformó la Mesa Nacional de Diálogos y Negociación y los Comités Temáticos.

Pese a haber acordado una agenda, las conversaciones nunca llegaron a la etapa de verdaderas negociaciones. La mesa de negociación sólo pudo instalarse formalmente, once meses después, el 24 de octubre de 1999 en La Uribe (Meta), debido a que las FARC se negaron a iniciar las conversaciones, hasta que el gobierno desistiera de la idea de establecer una comisión para la verificación del cumplimiento de normas mínimas de conducta por parte de ese grupo guerrillero en la zona despejada[100]. Y sólo hasta marzo de 2001, dos años después, se estableció el Grupo de Amigos del Proceso de Dialogo entre el Gobierno y las FARC, conformado por 10 países: Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela. De los 3 años, 4 meses y un día que duraron los contactos gobierno-FARC, sólo 9 meses fueron utilizados en reuniones y conversaciones, el resto se dilataron en controversias, interferencias y suspensiones.

Desde el punto de vista de la ciencia política, la política pública de paz del gobierno Pastrana no fue debidamente estructurada, ya que de los cuatro elementos necesarios para establecerla: i) unos objetivos claros, ii) un procedimiento para lograr

[100] Echandía Castilla Camilo, *la experiencia del Caguán, Punto de partida del debilitamiento de las FARC*. Revista de la Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, pp. 54-60.

sus objetivos, iii) la intervención del Estado y iv) un mecanismo de evaluación de las metas. Tres no fueron claramente definidos, objetivos, procedimientos y metas. Además de acordar una agenda amplia que requería una reforma estructural del sistema político, económico y de las fuerzas armadas del país.

2.2.2. Marco jurídico en los diálogos de paz Pastrana - FARC-EP

Para el período de negociaciones con las FARC en el Caguán (1998-2002), regía la Constitución de 1991, que en su artículo 22, elevó la paz a *derecho y deber de obligatorio cumplimiento*, sin embargo, esta expresión quedó en la norma superior como un concepto abstracto que no dice de quien ni para quien, ni de responsabilidad de quien, se asume que de todos los habitantes del país. En ese sentido, es un criterio amplio e indefinido cuya aplicación depende de la interpretación que haga del mismo el gobernante de turno.

En desarrollo de la Constitución se expidieron una serie de normas, la mayoría de trámites y procedimientos para desactivar el conflicto (véase anexo 4), más no para eliminar las causas objetivas de mismo, entre ellas la Ley 434 de 1998, que elevó la paz a política de Estado y que la define como *"Una acción permanente y participativa"*. Otro concepto abstracto e impreciso. En su estructuración se pide la colaboración de forma coordinada y armónica de todos los órganos del Estado, y las formas de organización, acción y expresión de la sociedad civil, de tal manera que trascienda los períodos gubernamentales y que exprese la complejidad nacional. Esta definición se enmarca en la concepción francesa de construcción de política pública según Cuervo (*ver supra*), como el resultado de distintos actores sociales.

Esta norma establece igualmente que cada gobierno propenderá por hacer cumplir los fines, fundamentos y responsabilidad del Estado en materia de paz, en consecuencia cada gobierno tiene la responsabilidad de hacer cumplir los fines esenciales de esa política. Esta expresión final es ambigua, ya que si la Paz se eleva a política de Estado, debería contener los parámetros para construirla y mantenerla y

no dejarla a criterio de cada gobierno, máximo cuando no se definen ni los fines esenciales ni los instrumentos para lograrla aunque desarrollos posteriores han buscado precisar estos aspectos.

La misma ley en su artículo 3º, crea el Consejo Nacional de Paz, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional con participación de la sociedad civil. Este Consejo estaría presidido por el Presidente de la República y la participación de 24 personas de la sociedad civil. La misión de este Consejo, es la de propender por el logro y mantenimiento de la paz, y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, dando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, con el propósito de alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral y permanente. Pero contradictoriamente le asigna a este órgano asesor, la responsabilidad del logro y mantenimiento de la paz, cuando esta es responsabilidad del Estado, del gobierno y la sociedad en general.

Aunque la Ley 434 de 1998, suministra elementos para que los gobiernos busquen alternativas negociadas al conflicto, no suministra herramientas para desactivar las causas objetivas de la confrontación, deja como responsable del logro y mantenimiento de la paz al Consejo Nacional de paz, sin tener en cuenta que su conformación depende de la voluntad del gobierno, lo que significa que en definitivas las política de paz siguen dependiendo de decisiones gubernamentales, sin una obligatoriedad como política de Estado. Esta norma se convierte en un formalismo sin efectos reales sobre el conflicto, debido que al trasladar la responsabilidad de lograr y mantener la paz a un órgano corporativo sin poder de decisión, integrado por un grupo de persona que difícilmente podría coincidir con un concepto unificado de paz y de la forma cómo estructurarla, establecerla y mantenerla como política pública a nivel estatal. Adicionalmente la misma norma señala que sus opiniones y recomendaciones no obligan al gobierno, por tratarse de un organismo asesor.

En consecuencia la Ley 434 de 1998, además de ser contradictoria y confusa, suministra remedios curativo al conflicto colombiano, ya que provee herramientas y

mecanismos para lograr la desmovilización de los grupos alzados en armas, pero no las políticas de Estado que permitan eliminar las causas objetivas que generaron o mantienen la insurrección, las que deja en manos de decisiones gubernamentales con objetivos mediáticos de corto y mediano plazo.

Por otra parte, la norma que podría considerarse el marco jurídico para establecer políticas estatales de mediano y largo plazo, en materia económica y social, es la Ley 152 de 1994, *"Ley Orgánica del Plan de Desarrollo"* pero es también limitada a los períodos del gobierno y no permite planes de mediano y largo plazo que trascienda los periodos de gobierno y posibiliten las transformaciones sociales necesarias para generar las condiciones de inclusión equidad y convivencia pacífica. Adicionalmente su terminología es dispersa y varía de un gobierno a otro.

Fue bajo este marco jurídico confuso donde se desarrollaron los diálogos de paz entre el gobierno Pastrana y las FARC en el Caguán, el mismo no brindaba claridad conceptual para establecer la paz como política pública estatal, ni proveía los mecanismos para lograrla y mantenerla. Es por ello que al asumir el gobierno Pastrana, el concepto de paz como un objetivo que debía lograrse a través de la firma de un acuerdo, no contradice la norma que la define como "*Una acción permanente y participativa*", concepción que no ayudó a lograr los resultados esperados de los diálogos realizados con las FARC en el Caguán.

2.2.3. Método de negociación y los negociadores

Como Presidente Andrés Pastrana, mantuvo la convicción de que se podía negociar con las FARC-EP dentro del territorio colombiano, en medio de la confrontación armada, sin cese de fuegos y aceptando el condicionamiento del grupo subversivo de despejar cinco municipios del país en su área de influencia. En su estrategia de negoción mezcla elementos de los modelos Betancur, con nombramiento de comisiones y de Barco manteniendo la figura del alto comisionado para la paz equivalente al Consejero Presidencial (véase anexo 5).

Los diálogos entre el Gobierno Pastrana y las FARC-EP, fueron amplios con una agenda inicial de 100 puntos, que finalmente se redujeron a 12, con contenidos diversos no acotados, sin metas ni compromisos ni cronograma que permitieran medir sus avances para lograr el objetivo, con una zona de despeje sin control que sirvió de escudo al grupo insurgente durante los diálogos y donde cada actor quiso ganar tiempo para fortalecerse militarmente[101]. Adicionalmente, la mesa de diálogo nacional se convirtió en un desfile de más de 25.000[102] expositores, que trataron temas diversos sin un hilo conductor para su concreción que aunque interesantes no aportaban al logro del objetivo final, el acuerdo y la desmovilización de las FARC.

Por su parte la guerrilla de las FARC-EP, encontró en la zona de distensión la oportunidad de mantener controlado un territorio, del tamaño de un país entero como Suiza, que dobla la extensión de un país como El Salvador, sin amenaza de ser atacados por la fuerza pública, con la opción de influenciar municipios vecinos, hecho que incluso podía desafiar la unidad nacional. Aunque el máximo dirigente de esa organización Manuel Marulanda, respondió afirmativamente las tres preguntas que el gobierno Pastrana concibió como principios fundamentales para iniciar los diálogos: i) respetar la propiedad privada, ii) respetar la unidad nacional y iii) estar de acuerdo con la democracia como sistema político, en la práctica ese grupo guerrillero siempre aspiró llegar al poder por las armas[103] y muy remotamente por la vía democrática, así lo dejó entrever el líder guerrillero en su respuesta a la segunda pregunta de si respetarían la unidad nacional, cunado señaló: "*Sí, a nosotros no nos interesa quedarnos con una porción del territorio nacional, sino hacer política para gobernar el país*."[104]

[101] Durante las negociaciones se adoptó el Plan Colombia por parte del gobierno y las fuerzas armadas se fortalecieron militarmente. Por parte de las FARC hubo reclutamiento y entrenamiento de nuevos integrantes. Véase: *¿Cómo Inicio el Plan Colombia?* Declaraciones del Ex-Presidente Andrés Pastrana Arango y la importancia de continuar con este proyecto. Consultado en: www.youtube.com/PLAN COLOMBIA - DATAIFX.
[102] INDEPAZ. *El Caguán*, Indepaz, 2013, documento.PDF en red. www.indepaz.org.co
[103] Véase: Castro Fidel, *La paz en Colombia*, Editora Política, La Habana, 2008
[104] Pastrana, Andrés. *La Palabra Bajo Fuego*, Editorial Planeta, Bogotá, agosto de 2005, p.57.

Esta intención también se explica con la expedición de la Ley 02 en el año 2000 de las FARC[105], con lo cual se mostró como un gobierno alternativo, buscando apoyo económico por medio de la fuerza y la intimidación. Estando en la zona de distensión buscó fortalecer su estamento militar, reclutando y entrenando combatientes dentro de ese territorio, creyó en la estrategia de avanzar en el control territorial y en la toma del poder, con base en los triunfos militares del pasado reciente y su concepción militarista del conflicto, dando fuerza a su estrategia ideológica de lucha desde su fundación, la Guerra Popular Prolongada-GGP.

En consecuencia las FARC buscó ganar tiempo, no tenía prisa por negociar, venía de un fortalecimiento militar y no estaba interesada en firmar ningún acuerdo. Impuso condiciones de negociar en el país en una zona de despejada y controlada a su acomodo, sin verificación, sin cese de fuego y una agenda amplia, sin metas, ni a corto ni a mediano plazo y peor aún, no se precisó el objetivo final de llegar a un acuerdo, ni se observaron los procedimientos para lograrlo.

Por su parte, el gobierno Pastrana en su protagonismo mediático aceptó despejar un territorio de 42.000 kilómetros cuadrados, creyendo lograr los acuerdos en un periodo corto de tiempo. Con los encuentros en la selva del Comisionado de Paz Víctor G. Ricardo y del propio presidente Pastrana con los dirigentes de las FARC y su compromiso de liderar los diálogos, buscó según su expresión generar confianza a ese grupo guerrillero[106], pero igualmente aprovechó los diálogos para fortalecer y preparar militarmente a las fuerzas armadas con la ayuda de los Estados Unidos. Bajo el pretexto de la lucha contra las drogas, obtuvo armas y asistencia técnica, que después del 11 de septiembre de 2001 y una vez declarada la cruzada mundial contra el terrorismo por los Estado Unidos, tuvieron vía libre para ser empleadas contra los grupos subversivos en Colombia.

---

105 Las FARC expidieron las leyes de: reforma agraria 01 de 1982 y de impuesto 02 de 2000, donde establecía que todo el que tuviera un patrimonio mayor a un millón de dólares USA debía contribuir a la causa subversiva. Véase: Echandía Camilo, *La experiencia del Caguán, punto de partida del debilitamiento de las FARC*, Universidad externado de Colombia, Bogotá 2010.

106 Pastrana, Andrés. *La Palabra Bajo Fuego*, Editorial Planeta, Bogotá, agosto de 2005, p.54.

Los diálogos de paz entre el gobierno Pastrana y las FARC-EP en el Caguán, se pueden considerar como un encuentro entre desconfiados y aprovechados que mientras hablaban de paz se preparaban para la guerra y por eso fracasaron. Luego fue una política pública sin objetivos claros y sin procedimientos expeditos que imposibilitaron lograr un acuerdo final.

2.2.4. Participación de terceros en los diálogos

El *"Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad"* del 26 de octubre de 1997 donde votaron diez millones de personas[107], fue una expresión de reclamo social y mandato ciudadano, que pedía la humanización de la guerra y buscar alternativas negociadas al conflicto armado, le daba un respaldo popular a las políticas de paz del gobierno en ese momento coyuntural y propiciaba las condiciones para implementar una política pública tendiente a lograr un acuerdo de paz, tenía el apoyo social y posibilidades para la cooperación internacional. No obstante, nunca hubo una estrategia coherente para la negociación, y los diálogos no produjeron resultados significativos.

En los diálogos del Caguán tanto la participación nacional como la internacional se excedieron en protagonismo, hubo una variedad de intervenciones que aunque interesante solo lograron dilatar las conversaciones. Sindicatos, empresarios, políticos, inversionistas, organizaciones no gubernamentales, toda una variedad de actores desfilaron por el Caguán y ante que contribuir, evitaron concentrar la atención en los puntos neurálgicos del proceso de paz.

[107] El 26 de octubre de 1997, se convocó a la ciudadanía para que votara si estaba de acuerdo con una solución negociada al conflicto armado que se denominó Mandato, ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad. La iniciativa fue apoyada por: Redepaz, País Libre y Unicef, organizaciones no gubernamentales y obtuvo 10 millones de votos. La convocatoria incluía código mínimo de respeto a la sociedad civil en seis puntos: No vincular menores de 18 años a la guerra, no asesinar, no secuestrar, no desaparecer personas, no producir el desplazamiento de personas o comunidades de su territorio, no vincular a la población civil en el conflicto. El respeto a la población civil es el centro de la exigencia humanitaria del Mandato, pero también se reclama el fin de la atrocidad frente a combatientes en situación de indefensión.

Según Nasi[108] la presencia de terceros en los procesos de negociaciones se requiere para garantizar el cumplimiento de los acuerdos y la protección de los derechos humanos, como guardianes de las negociaciones y los acuerdos, pueden garantizar el cese de fuego y evitar que los combatientes se aprovechen del desarme. Sin embargo pueden interferir las negociaciones cuando se tornan protagonista y relevan a los negociadores de su papel. En los diálogos del Caguán, Eduardo Pizarro señaló el protagonismo de varios actores entre ellos el representante de Francia, de gremios y de sectores como el financiero[109].

Los Estados Unidos, insidió de manera directa e indirecta en los resultados del proceso de negociación con las FARC-EP, de forma directa al marginarse de los diálogos por el asesinato de tres norteamericanos indigenistas el 4 de marzo de 1999 y los duros comunicados expedido por ese gobierno señalando a las FARC-EP como terroristas y de ser responsables de los hechos[110] y de forma indirecta a través del conocido Plan Colombia (PC), acuerdo bilateral, suscrito entre Estados Unidos y Colombia, mediante el cual el gobierno colombiano se comprometía a erradicar el 50% de los cultivos ilícitos y controlar la producción y el tráfico de drogas, a cambio el gobierno de los Estados Unidos, se comprometía a destinar recursos para la financiación de ese programa. Este es uno de los factores que dentro del proceso se tomó como acción del gobierno que alteró los resultados esperados y es un aspecto donde se evidencia la confusión y ambigüedad que existió en la política pública de paz del gobierno Pastrana Arango.

El PC fue una política antidrogas diseñada en 1999 y aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en julio de 2000, donde el 70% de los recursos se destinaría al componente de lucha antidroga en Colombia, y sólo el 30% con destino a otros países de la región.Con un horizonte de ejecución a seis años, en tres fases de dos

[108] Nesi Carlos, *Cuando callan los fusiles, Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica*, Bogotá, Norma, 2007.
[109] Véase: Pizarro Eduardo. *Evolución de los procesos y diálogos de paz en Colombia,* Observatorio de Construcción de paz. Primer Foro Colombiano en Construcción de Paz, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Marzo 10 de 2011
[110] Pastrana Andrés, La palabra bajo fuego, editorial Planeta, pp. 162-165

años cada una: La primera fase, comprendía inversiones en el Putumayo y el sur del país, la segunda fase, en el Magdalena Medio y el Catatumbo, y la tercera fase, la consolidación a nivel nacional.

Los recursos del PC se estimaron en 7.500 millones de dólares, Colombia colocaría 4.500 millones y la comunidad internacional 3.000 millones en donaciones, de los cuales 1.300 millones de dólares los aportarían los Estado Unidos[111] con un gran componente militar[112]. En la concepción del gobierno, el PC es una apuesta que buscó establecer las bases para el desarrollo económico y social, en tres componentes principales: i) sustitución de cultivos ilícitos, el cual quedó sin financiación por falta de apoyo por la Unión Europea, ii) extensión de la red de apoyo social (familias en acción), iii) consecución de preferencias arancelarias en reemplazo de la ATPDEA[113].

Este PC fue confuso en su definición ya que para los Estados Unidos era un programa que demandaba recursos y tenía unas metas que debían evaluarse y de sus resultados dependía su continuidad, mientras que para el gobierno colombiano era un plan de ayuda y cooperación. Este Plan como se conocen en Colombia, tiene por lo menos dos concepciones, para el gobierno, hacía parte de un plan de reconstrucción, al estilo “Plan Marshall” para Colombia, mientras que para sus críticos fue una forma de intervención directa de los Estados Unidos en los asuntos internos del país y la región.

La segunda concepción, define al PC, como un programa diseñado por el Pentágono, entregado al presidente Andrés Pastrana como alternativa a los diálogos de paz realizados con las FARC-EP en el Caguán, para frenar la escalda guerrillera y la posibilidad de ascenso al poder de grupos insurgentes, debido a los triunfos

[111] Ibídem, p. 263.

[112] En la evaluación que hace mismo expresidente Pastrana del Plan, señala que el ejército colombiano pasó de 8.000 soldados profesionales en 1998 a 120.000 en 2005, de 4 helicópteros de combates pasa a 30, de 60 helicópteros de transporte pasó a 120. Adicionalmente las fuerzas armadas contaron con bombas inteligentes, recursos para inteligencias y pago de recompensas. Declaración del presidente Andrés Pastrana- en entrevista en televisiva, Evaluación Plan Colombia, en: Youtube.com

[113] La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de las Drogas, mejor conocida como ATPDEA (siglas en inglés para *"Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act"*).

militares que las FARC-EP habían tenido durante la segunda mitad de la década de los noventa. Según esta concepción, se considera que el PC se creó bajo las Doctrinas de Seguridad Nacional-DSN[114] y Guerra de Baja Intensidad, doctrinas inscrita en los Documentos Santa Fe I, II, III y IV[115], se conciben como un plan de guerra contra organizaciones insurgentes como las FARC-EP y la misma población para defender los *"intereses estadounidenses"* y de *"multinacionales"* en Colombia. Este enfoque considera que este programa involucra a varios países de la región bajo la Doctrina de Seguridad Nacional y lucha contra las drogas, entre ellos: Colombia, Perú, Bolivia Ecuador, Venezuela mediante las bases militares de Manta, Aruba y Curazao.

De esta manera el PC se revela como un instrumento de política exterior y control geopolítico, impulsado por los Estados Unidos, mediante el cual se intenta remoldear el panorama colombiano y el orden político nacional, a través del aumento de la presencia de fuerzas armadas estadounidenses en la región andina, y como parte de la estrategia de fortalecimiento del sistema de dominación capitalista y de la hegemonía de los Estados Unidos en el continente Latinoamericano. En este sentido la idea principal del PC es mantener la dependencia económica de los países de la región hacia los Estados Unidos y garantizarle a ese país la intervención en Colombia como una plataforma de control regional y una oportunidad para reafirmar su primacía en los asuntos hemisféricos. Busca además proteger instalaciones petroleras de importancia estratégica, en la localidad de Orito en el departamento de

[114] Doctrina de la seguridad nacional es un concepto utilizado para definir ciertas acciones de política exterior de Estados Unidos tendientes a que las fuerzas armadas de los países latinoamericanos modifique su misión para dedicarse con exclusividad a garantizar el orden interno, con el fin de combatir aquellas ideologías, organizaciones o movimientos que, dentro de cada país, pudieran favorecer o apoyar al comunismo en el contexto de la Guerra Fría, legitimando la toma del poder por parte de las fuerzas armadas y la violación sistemática de los derechos humanos.

[115] Los documentos de Santa Fe son documentos de la CIA redactados en la ciudad de Santa Fe entre los años 1980 y 1986. Fueron inspirados frente al temor de la propagación izquierdista en la región y han servido como base operativa del fortalecimiento de la política de dominación estadounidense en América Latina a partir de estos años. Estos documentos definen la relación de los Estado Unidos definen con los países de América Latina empleando instrumentos como la lucha contra el narcotráfico para fortalecer su presencia militar y financiar a grupos paramilitares. Véase: Plan Colombina y conflicto interno colombiano, en: www.fes-seguridadregional.org.

Putumayo y el Oleoducto Trasandino en Lago Agrio en el departamento de Sucumbíos (Ecuador).

Según esta concepción el énfasis de este política son los Centros de Operaciones Avanzadas –FOL- y la ampliación de las pistas aéreas de la Base de Manta con el objetivo de recibir aviones de la armada y la fuerza aérea de los Estados Unidos con el objeto de vigilar y realizar interdicción en el sur oriente y el océano pacífico de Colombia, con la decisión política del gobierno ecuatoriano de prohibir la Base de Manta, estas se desplazaron hacia Colombia y generaron inconformismo regional. Según esta concepción el PC concebía que la Base de Aruba y Curazao con autorización de Holanda, vigilaría la costa Caribe, la península de La Guajira y el golfo de Maracaibo.

Cualquiera sea la definición del PC, política antidrogas, plan o programa y en cualquier concepción como plan de ayuda o política de dominación regional, el componente que mayores recursos recibió fue el militar, en asistencia técnica y en material bélico por eso se considera la espada de *Democles* para el proceso de paz con las FARC-EP en el Caguán, así se lo advirtió el propio presidente Pastrana al jefe de las FARC-EP, Manuel Marulanda Vélez, al señalarle, que iba a conformar un ejército para la Paz o para la Guerra, y con la ayuda del Gobierno de los Estados Unidos, fortaleció la fuerza pública del país, que posteriormente con el rompimiento de las negociaciones le asestó duros golpes a esa guerrilla.

Se considera además que el PC, afectó los diálogos adelantados con las FARC-EP debido a que este grupo conoció desde el principio los objetivos ocultos de ese plan[116] y que omitió decirlo debido a que su propósito no era llegar a un acuerdo de paz, sino afianzar su alternativa de poder. Con el plan Colombia se incrementaron las acciones paramilitares en las zonas cocaleras y petroleras del país. Con mayor

[116] En el discurso de Manuel Marulanda, leído por Joaquín Gómez en la instalación de la Mesa de Negociación en el Caguán, el 7 de enero de 1999, señala que: *"El Presidente Pastrana a solo tres meses de posesionado, ha creado dos nuevos Batallones de Contraguerrilla Móviles: uno asesorado y financiado por los Estados Unidos, para ubicarlo en Barranco Colorado (Guaviare) y mantener un anillo alrededor del Secretariado, con el sambenito de combatir el narcotráfico."*

intensidad después del 11 de septiembre de 2001, cuando los Estados Unidos solicitaron una cruzada internacional contra el terrorismo, condición que se le atribuyó a las FARC-EP una vez rotos los diálogos de paz.

De acuerdo con lo anterior, los diálogos adelantados entre el Gobierno Pastrana y las FARC estaban condenados a fracasar, debido a que al objetivo final de las negociaciones, lograr un acuerdo, se superpusieron intereses desde perspectivas diferentes que afectaron su resultado. Por un lado la guerrilla los consideró como alternativa para fortalecerse política y militarmente con influencia del narcotráfico[117], el gobierno por su parte los aprovechó para fortalecer las fuerzas armadas y los terceros buscaron sus propios intereses, lo que distrajo la atención y la esencia de las negociaciones en su resultado final.

En consecuencia se puede considerar que estos diálogos, no existió una política pública que definiera y delimitara la participación de la comunidad internacional y de terceros en el proceso, se permitió que algunos voceros fueran protagonistas y desplazaran a los negociadores, los intereses alternos de los actores dificultaron los acuerdos. No fue coordinada ni asertiva la participación de los terceros y no existió una política de gobierno, ni se implementaron instrumentos metodológicos dentro del proceso que buscaran direccionar las intervenciones y los esfuerzos al logro del objetivo final, el acuerdo de paz y la desmovilización del grupo armado.

2.2.5. Orden público y fuerzas militares en los diálogos del Caguán.

La política del gobierno Pastrana de cambiar la doctrina militar de seguridad nacional por la de seguridad democrática, no prosperó y por el contrario, la decisión de despejar el área de los cinco municipios y trasladar el Batallón Cazadores de su lugar habitual, generó malestar en las Fuerzas Militares que llevó a la renuncia al Ministro

[117] En 1999, El Negro Acacio jefes del frente Dieciséis de las FARC-EP con ayuda del narcotráfico adquirió 10.000 fusiles Rusos AK-47 que fueron arrojados en paracaídas desde un avión de carga en la selva del Guaviare. Vérase: Bedoya Jineth, *Vida y muerte del Mono Jojoy*, Printer Colombiana S.A., Bogotá, noviembre de 2010, p.132.

de Defensa y a varios oficiales como protesta, que derivó en el llamado ruido de sables en un club militar en Bogotá[118].

El cambio de doctrina militar propuesta por el gobierno Pastrana como política de gobierno no prosperó, porque como ya se observó en el análisis de su programa de paz, correspondía a una política de Estado. En cambio y siguiendo la misma línea de la doctrina de Seguridad Nacional y guerra de baja intensidad en contra del proceso de paz, se fortalecieron las Fuerzas Armadas a través del Plan Colombia[119]. En igual sentido el orden público se mantuvo a través de acciones militares y se incrementaron las fumigaciones a cultivos ilícitos que afectaron también los lícitos de alimentos, en detrimento de la población campesina. Luego no existió una política pública de paz coordinada con los demás sectores gubernamentales como las fuerzas armadas y el control del orden público que permitiera el direccionamiento estatal para lograr el acuerdo final.

2.2.6. Resultados de los diálogos gobierno Pastrana Arango - FARC-EP

Durante el proceso de negociaciones el gobierno Pastrana con las FARC-EP, se firmaron los siguientes acuerdos: el acuerdo de Intercambio Humanitario en junio 2001, la Agenda Común en mayo 1999, el "Acuerdo de Los Pozos" en febrero 2001, el informe de la Comisión de Personalidades en septiembre 2001, el acuerdo de San Francisco de la Sombra en octubre 2001 y el acuerdo de cronograma para el futuro del proceso de paz en enero 2002, que nunca se ejecutó debido a que los diálogos fueron declarados rotos el 20 de febrero de ese año, después del secuestro de un avión comercial por parte de la columna Teófilo Forero de ese grupo insurgente.

[118] En abril de 1999 renunció el Ministro de Defensa Rodrigo Lloreda y en solidaridad varios oficiales del ejército, véase en: Andrés Pastrana, La palabra Bajo fuego, *Los ministros de defensa y la cúpula militar y policia*l, pp.87-90.

[119] Véase: Declaración del Presidente Andrés Pastrana- en entrevista televisiva, Evaluación Plan Colombia, en: Youtube.com

2.3. Conclusiones de las negociaciones con las FARC-EP

- El gobierno Pastrana, asumió la paz como objetivo que debía lograrse mediante un acuerdo, pero no definió ni adoptó los mecanismos e instrumentos adecuados para alcanzarla, tampoco realizó una lectura acertada del momento histórico de conflicto, ni de los objetivos estratégicos de las FARC-EP. El grupo insurgente vio en los diálogos una oportunidad de controlar una zona y mostrar su poderío. En consecuencia, durante el proceso cada actor tenía objetivos diferentes en detrimento del objetivo que debió ser el común, lograr el acuerdo de paz.

- Para la época en que se desarrollaron los diálogos, no existía una política pública de Estado que articulara la política de paz gubernamental con el fin no solo de lograr un acuerdo, sino de reducir o eliminar las causa objetivas del conflicto armado en Colombina. Enmarcando los diálogos como política pública gubernamental, estos presentan deficiencias en su formulación en su implementación y en su ejecución que no permitieron lograr el objetivo final, desmovilizar al grupo subversivo de las FARC-EP.

- El proceso de dialogo y negociaciones entre el gobierno Pastrana y las FARC-EP, fracasó porque los procedimientos adoptados e implementados carecían de coordinación y no se definieron metas para evaluar los logros progresivos, así mismos los diálogos se establecieron con agenda abierta inicialmente de 100 puntos que luego se redujeron a 12 que hacían imposible su concreción. Por su parte, la participación de los terceros no contribuyó al logro del acuerdo final.

- Durante el proceso, ambas partes jugaban a fortalecerse militarmente, la insurgencia fue reacia a aceptar condiciones de verificación y no realizaron acciones que posibilitaran los acuerdos. De los 3 años y cuatro meses de contactos gobierno-guerrilla, solo 9 meses se emplearon para los diálogos, el resto fueron dilaciones y suspensiones por desacuerdo (ver anexo 3).

III. RESULTADOS COMPARADOS Y VALIDACIÓN DE HIPÓTESIS

Desde el punto de vista politológico, todo conflicto genera dinámicas propias que determinan sus alternativas de solución. La resolución de la problemática depende igualmente de la lectura que hagan los responsables de tomar las decisiones para conjurarla, atendiendo el contexto histórico en el cual se desarrollan los hechos. Esto explica por qué al aplicarles soluciones similares a fenómenos sociales semejantes sus resultados terminan siendo diferentes.

Los casos tratados en el presente estudio corresponden a una misma problemática, el conflicto armado en Colombia, con alternativas de solución también similares, lograr un acuerdo entre gobierno y guerrilla a través del diálogo y las negociaciones. Sin embargo, se debe tener en cuenta que son dos casos con características particulares, en los cuales tanto los actores, como el momento histórico en que se desarrollaron fueron diferentes. Lo común es la responsabilidad del Estado de propiciar y mantener la paz como bien público, aunque cada gobierno a su interior tenga una visión particular sobre el conflicto y motivaciones singulares para tomar sus propias decisiones al respecto.

Las decisiones de los gobernantes a su vez, se evidencian a través de las acciones de políticas públicas adoptas y se concretan a través del aparato institucional llamado Estado. A continuación se señalan los aspectos similares y divergentes de mayor importancia encontrados en las cinco variables examinadas en los dos procesos objeto de estudio, observadas a través de una perspectiva común, las políticas públicas, con lo cual se busca validar las hipótesis de la cual parte la presente investigación.

3.1. Diferencias en la política de paz

La definición más amplia que se encuentra de Política Pública la señala Muller, cuando indica que éstas pueden considerarse “*como las acciones que emprende o*

deja de hacer un gobierno o Estado frente a una situación problemática"[120], a este concepto, le agregaríamos la condición de intencionalidad, es decir, que existiendo la posibilidad de realizar algo, existe la intención por parte del Estado de hacerlo o dejar de hacerlo, por ejemplo, intervenir o no el mercado de divisas, detrás de esta decisión hay una intencionalidad, regular o no el mercado, pero en cambio, dejar de hacer un aeropuerto por falta de recursos no podría considerarse una política pública. Bajo este concepto la decisión de incluir los diálogos en la agenda del gobierno, es asumir una política pública de paz, porque el desconocerlos y optar por el sometimiento de la guerrilla por la vía militar sería otra política pública en busca del mismo objetivo, la paz, pero empleando otros medios.

El éxito de una política pública depende del diagnóstico y claridad que se tenga del problema y su formulación, así como de la adopción de alternativas de soluciones y su implementación, ejecución y evaluación. Una misma problemática puede requerir una o varias políticas de Estado o de gobierno para su solución, el conflicto armado en Colombia deriva de múltiples causas, luego su solución demanda múltiples acciones del Estado, estas deben guardar articulación y coordinación en su ejecución.

En los dos casos analizados los esfuerzos del gobierno se encaminaron a lograr desactivas la confrontación armada y no las causas objetivas del conflicto, aunque en cada gobierno se encuentren acciones aisladas hacia este último fin. En el caso de las negociaciones con el M-19, las acciones del gobierno se encaminaron a lograr la desmovilización de ese grupo armado, para su desarrollo en el momento histórico de las negociaciones se hizo una lectura apropiada del conflicto y sus actores, se diseñaron los mecanismos apropiados para lograr su objetivo, la desmovilización del grupo insurgente, a diferencia la política de paz del gobierno Pastrana que desde inicio presentó dificultades.

[120] Muller Pierre, *Las políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, tercera edición, julio de 2010, p.5

Según André Roth[121], existen cuatro elementos centrales que caracterizan una política pública: i) Implicación del gobierno o de una autoridad pública, ii) percepción de problemas o expresiones de insatisfacciones, iii) definición de objetivo y iv) selección de los procesos o procedimientos. Es indiscutible que la política pública de paz de los gobiernos Barco y Pastrana contenían los cuatro elementos: i) el problema, el orden público alterado por la confrontación armada, ii) responsable, el gobierno, iii) el objetivo, lograr la paz y iv) el proceso o procedimientos adoptado, la negociación.

Las diferencias entre los procesos Barco y Pastrana se encuentran en la concepción del problema y en el procedimiento empleado para su resolución. Diferencias conceptuales: mientras que el gobierno Barco Vargas, concebía la paz como un resultado, después de realizar acciones que permitieran eliminar o mitigar las causas objetivas del conflicto armado, el gobierno Pastrana, concibió la paz como un objetivo a lograr mediante un acuerdo con las FARC[122]. Ambos gobiernos frente al problema pretendían cambiar de una situación A, a una situación B, como lo señala Salazar[123], *"las políticas públicas son una alternativa real para mejorar la calidad de vida de un grupo específico de ciudadanos pues es la forma más apropiada -y hasta ahora la más comúnmente utilizada- para transformar la realidad, es decir, ellas, son los dientes necesarios para que las buenas intenciones puedan cambiar el ámbito social, de un estado "A" a uno "B", en donde –se supone- que este último ("B") es mejor que el estado inicial ("A").*"

Diferencias metodológica, la solución a la confrontación armada en ambos gobiernos, Barco y Pastrana, se enmarcaron en tres componentes: diálogos, negociación, acuerdos, las cuales difieren en las condiciones en que se establecieron en cada proceso, mientras que el gobierno Barco en su política de paz, exigió siempre por

[121] Roth André, *Políticas Públicas*, formulación, implementación y evaluación, Editorial Aurora, julio de 2015. P. 37.
[122] Véase: Discurso como candidato en el Hotel Tequendama, Junio 8 de 1998 en: Pastrana Andrés, *La Palabra Bajo Fuego*, editorial Planeta, Bogotá, 2005
[123] Salazar Carlos, *Políticas Públicas*, Universidad Javeriana, 1999.

parte de la insurgencia el cumplimiento de condiciones previamente establecidas para los diálogos, el gobierno Pastrana solo exigió el respeto a tres principios mínimos: propiedad privada, unidad nacional y sistema democrático. En este sentido el gobierno Barco le apuntó a las condiciones y al procedimiento de los diálogos, mientras que el gobierno Pastrana a principios generales del sistema político y económico del país.

Por otro lado, aunque al final ambos gobiernos llegaron a un mesa de negociación con el objetivo de lograr desactivar la confrontación armada mediante un acuerdo, los mecanismos empleados para resolver el problema, fueron diferentes; el gobierno Barco aprovechó las circunstancias históricas e impuso las condiciones y la forma como se debía negociar para llegar a la desmovilización del grupo armado. Mientras que el gobierno Pastrana buscando un acuerdo, tomó decisiones políticas sin objetivos, sin procedimientos claros y sin contraprestación alguna, desde el despeje de cinco municipios, de un área de más 42.000 kilómetros cuadrados, hasta el retiro de todo un batallón, para permitir la instalación del grupo insurgente en la llamada zona de distensión.

Cabe recordar que el momento histórico de cada grupo insurgentes era diferente, el M-19 venía de un desgaste militar después de la toma del Palacio de Justicia, mientras que las FARC, venía de triunfos militares, tomas y secuestros masivos, por su parte el gobierno Barco era un gobierno pausado y rodeado de estudiosos del tema de la violencia y el conflicto armado en el país, el gobierno Pastrana fue un gobierno más protagónico de medios masivos que aunque tenía apoyo social, respaldo político y posibilidades de ayuda internacional, no supo aprovechar esas circunstancias para hacer exigencias desde el inicio de los diálogos a la contraparte que condujeran al acuerdo final. En este sentido no se hizo una lectura correcta del momento histórico de las negociaciones para establecer la política de paz, acierto que si tuvo el gobierno Barco en los diálogos con el M-19.

Si la paz se concibe como un bien social de responsabilidad del Estado y las políticas públicas son el lugar donde la sociedad define sus relaciones sociales con el mundo y consigo misma, según Muller[124], encontramos que ambos gobiernos consciente o inconscientemente adoptaron una política pública de paz, circunscritas a sus periodos de gobierno más no identificadas como un problema estructural a resolver con políticas públicas de Estado donde confluyan esfuerzo para resolver una situación problemática de esas relaciones sociales. Aunque en la política de paz Barco se encuentran mayores esfuerzos en concebir la paz como bien social mediante la rehabilitación, normalización y reconciliación, y algo se encuentra en el gobierno Pastrana en ese sentido con la ayuda asistencialista de familias en acción y algo de asistencia técnica a través de la sustitución de cultivos mediante el Plan Colombia. Ninguno de los dos gobiernos adopta la Paz como un bien a proveer por parte del Estado a través de políticas públicas y difieren en la concepción de logarla, el gobierno Barco la considera un resultado después de la inversión social, mientras que el gobierno Pastrana un objetivo a lograr mediante acuerdo.

Hay que reconocer que ambos gobierno esbozaron e intentaron implementar políticas estructurales para atacar las causas objetivas de la confrontación armada, el gobierno Barco a través del PNR y PPA, el cual presentó problemas de financiación, mientras que Pastrana, en su plan de desarrollo *"Cambio para construir la paz"*, destinó también recursos al componente social, a la niñez desamparada, madres cabeza de familia y personas de la tercera edad, a través de *"Familias en Acción"*[125]. Este componente a 2002 había beneficiado a 320.434 familias con una asignación presupuestal promedio de 50 millones de dólares y en su continuidad en 2007 los beneficiarios pasaron a 1.559.369 familias con una asignación presupuesto de 250

[124] Muller Pierre, *Las políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, tercera edición julio de 2010, p. 29.

[125] Familias en Acción es un programa cuyo propósito es dar subsidios de nutrición a las familias con niños menores de 7 años y un subsidio escolar a los niños entre 7 y 17 años. los beneficiarios son familias pertenecientes a nivel 1 y 2 del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales -SISBEN. Datos DNP, Consultado en: http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/1/30291/Colombia_JFArias_DNP.ppt.pdf

millones de dólares. Acciones importantes pero insuficientes para erradicar la pobreza y la exclusión social como causas objetivas del conflicto armado.

Adicional a lo anterior, los recursos con los cuales se financiaron parte de la inversión social, provino de la ayuda de los Estados Unidos, con el Plan Colombia y su componente social para erradicar los cultivos de coca y amapola. Este plan, al mismo tiempo incorporaba el componente militar y las fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos, que afectaron también los cultivos lícitos y la economía campesina lo que generó protestas, marchas, confrontaciones y desplazamiento de la población rural. Luego nuevamente se encuentra aquí una incoherencia entre las políticas gubernamentales para lograr la paz, desactivar la violencia en el sector rural y la política de lucha contra el narcotráfico.

Tres conclusiones derivan de los enunciados anteriores: 1) las políticas públicas deben contribuir a la resolución de situación problemática en las relaciones sociales 2) el éxito de una política pública depende de su concepción, estructuración y ejecución, 3) Se requiere coordinación entre las diferentes políticas para que posibiliten los objetivos que se persiguen en su implementación. El gobierno Barco una vez agendó los diálogos propició las condiciones y adoptó los mecanismos necesarios para el logro de la firma del acuerdo de paz, mientras que en el gobierno Pastrana, aunque propició el diálogo, las decisiones y acciones implementadas, no tuvieron en cuenta hechos y circunstancias históricas que permitieran un diálogo franco que condujeran a la desmovilización de las FARC-EP.

3.2. Diferencias en incorporación de agendas y puntos a negociar.

Los diálogos con el M-19 se incorporaron a la agenda del gobierno Barco, después de demostrar una voluntad política para llegar un acuerdo y al mismo tiempo el gobierno impuso condiciones que fueron aceptadas por el grupo insurgente. En las negociaciones con las FARC-EP en el Caguán, fue el gobierno Pastrana el que

buscó generar confianza ante la guerrilla y ofreció una zona desmilitarizada para los diálogos sin ningún condicionamiento.

El gobierno Barco logró acordar con el M-19, una agenda acotada, circunscrita a tres temas fundamentales, i) convivencia, justicia y orden público, ii) aspectos socioeconómicos y iii) asuntos constitucionales en materia electoral, con la expresa voluntad del grupo guerrillero de lograr el objetivo de firmar un acuerdo de paz, en cambio en los diálogos con las FARC-EP, se llegó a la mesa sin agenda previa, lo negociadores construyen en la marcha una de 100 puntos que seis meses después en la agenda de la *Machaca* se reduce a 12 puntos, los temas acordados no fueron delimitados, y no existió un hilo conductor de los mismos que ajustados a cronogramas permitieran concretar los acuerdos.

3.3. Marco jurídico de los diálogos y voluntad de las partes

Jorge Iván Cuervo[126], define las políticas públicas como un marco de representación, de acción, de decisión y de evaluación de las acciones del gobierno, bien para responder a demandas sociales o bien para desarrollar cometidos constitucionales y legales. Este autor diferencia entre políticas públicas de gobierno y políticas públicas de Estado y considera que ambas deben desarrollarse dentro de un marco jurídico legal que propenda porque esa actuación del Estado sea coherente, integral, legítima y sostenible. Agregamos que existen normas que por sí mismas se convierten en políticas públicas de Estado o de gobierno, cuando se expiden como mandato; ejemplo, la educación pública será gratuita. En la investigación se busca establecer las normas que propiciaron o dificultaron el establecimiento de los diálogos como políticas públicas para lograr los acuerdos de paz.

Aunque el proceso llevado a cabo con el M-19 no contaba con un marco jurídico amplio para las negociaciones, debido a que la constitución de 1886 que regía en el momento de los diálogos sólo hacía referencia a la paz en su preámbulo,

[126] Cuervo Jorge Iván, *La posibilidad de políticas públicas en Colombia*, en: Análisis y evaluación de políticas públicas, debates y experiencias en Colombia, Universidad Nacional, PP. 18 y 19.

señalándola como "*Un bien de orden social"*, que los poderes públicos debían proteger y no existía un desarrollo normativo sobre la misma, primó la voluntad de las partes para llegar a un acuerdo; en cambio en el proceso con las FARC-EP desarrollado en el Caguán, aunque se disponía de una normatividad jurídica de paz a nivel constitucional y se habían expedido leyes que daban herramientas para los diálogos y establecer áreas o zonas de distensión, no logró los frutos esperados, lo cual ratifica que los resultados de la políticas públicas de paz no dependen exclusivamente del marco normativo, sino de la voluntad política de las partes. La normatividad establecía la obligación de preservar la paz como bien social, pero no señalaba los instrumentos ni para mantenerla ni para reestablecerla cuando estuviera perturbada, estos dependían de la voluntad del gobierno de turno.

No resulta fácil determinar la voluntad política de las partes en las negociaciones, lo que se logra establecer son tendencias derivadas de algunos hecho y demostraciones que se dieron durante los diálogos. En las negociaciones Barco, hubo una expresión de voluntad por parte del grupo guerrillero M-19, así se evidenció en las declaraciones conjuntas y en la actitud asumida por este grupo insurgente, al decretar un cese unilateral al fuego y concentrarse en una zona específica desde el inicio de los diálogos, mientras que en las negociaciones Pastrana-FARC-EP, se presentaron dificultades desde el comienzo; a pesar de que el gobierno accedió al desalojo de todo un batallón militar, éstas no aceptaron verificadores en la zona despejada, suspendieron los diálogos y produjeron pronunciamientos contradictorios que daban la impresión de no tener voluntad política para llegar a un acuerdo. Adicionalmente durante el proceso, las FARC-EP, amplió sus operaciones, se fortaleció militarmente reclutando y entrenando sus miembros, en la zona de distensión[127], mientras que el gobierno por su parte con la ayuda de los Estados Unidos, fortaleció y modernizó las fuerzas armadas bajo el pretexto de luchar contra

[127]En denuncias hechas ante la prensa escrita y hablada por pobladores de los municipios despejados, se acusan a las FARC-EP del reclutamiento de menores de edad. En la Operación Berlín realizada por el Ejército Colombiano en diciembre de 2000 en Suratá Santander, contra la columna Arturo Ruiz de las FARC-EP que había salido de la zona de distensión hacia el Catatumbo, fueron capturado y puestos a órdenes del Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) 129 menores de edad. Véase: Jineth Bedoya, *Vida y muerte del Mono Jojoy*, Printer Colombiana S.A., Bogotá, noviembre de 2010, p.136.

el narcotráfico. En consecuencia queda en evidencia una falsa voluntad política en ambas partes.

Nuevamente se comprueba que mientras que en las negociaciones gobierno Barco-M19, existió y se preservó una decisión políticas para lograr la paz, en el gobierno Pastrana-FARC-EP, no estaba clara la voluntad política de las partes y tampoco existió una política clara del gobierno que obligara al grupo insurgente a asumir ese compromiso.

3.4. Los actores y las políticas de gobierno

Al momento de adelantar los diálogos, era claro que la concepción política del M-19, no era lograr el poder por las armas, se perseguía una reforma al sistema político, una ampliación democrática, así los expresó el líder del grupo guerrillero Carlos Pizarro, al señalar: *"nunca se ha planteado el objetivo total de la revolución absoluta. No hay modelo. Por eso hemos podido variar, buscar nuestro propio camino"*[128]. Luego el proceso de negociación pudo adelantarse con una política pública que permitiera la incorporación del grupo armado, y la decisión del gobierno de ampliar la participación democrática.

Por el contrario, la concepción política de la FARC-EP a su llega a la mesa de negociación, era alcanzar el poder, no en ese inmediato momento pero sí sembrar las bases para el futuro, su método de lucha de Guerra Popular Prolongada-GPP y de insurrección popular así lo señalan, objetivos que el gobierno Pastrana subestimó. Luego la política de negociación fracasó con este grupo porque no se observaron las condiciones históricas particulares y los objetivos de largo plazo de las FARC-EP.

3.5. Método de negociación y los negociadores

Ambos procesos utilizaron instrumentos similares en las negociaciones: El gobierno Barco creó la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación

[128] Entrevista en Santo Domingo Cauca en 1989.

(CRNR) y el Consejero nombrado allí, fue el responsable de las negociaciones. El Gobierno Pastrana mantuvo la figura del Alto Comisionado para la paz, creada desde el gobierno Samper en reemplazo del Consejero y activó el Consejo Nacional de Paz[129], como órgano asesor y consultivo y la Comisión Nacional de Negociación (CNN), instrumento que había fracasado en el gobierno Betancur.

En ambos proceso se instalaron mesas de negociaciones, solo que el proceso Barco-M19 los diálogos eran directos entre comandantes del M-19 y representantes del gobierno, en una Mesa Trabajo con decisiones agiles, de actuar coordinado con las Mesas de análisis y concertación, mientras que en el proceso Pastrana, la Mesa de dialogo era paquidérmica y alejada de los comités temáticos, los acuerdos tardaban porque debían consultarse ante el Secretariado donde primaba la línea militarista. En el proceso Barco se corrigió la experiencia Betancur de la falta de decisión, mientras que en el proceso Pastrana no se leyeron las experiencias anteriores, esto demuestra que fue una política ahistórica y desarticulada.

A la luz de la teoría fueron políticas públicas que diferían en la concepción inicial del problema, que implementaron instrumentos y métodos de negociación similares en su estructura pero con diferente composición que en consecuencia presentaron resultados diferentes. En el proceso Barco-M19, la concentración y cese al fuego se dio desde el inicio del proceso cuando este grupo había demostrado su voluntad de reinserción, en el proceso Pastrana-FARC-EP, la zona de distención se estableció desde el inicio del proceso, sin cese de fuegos, sin condicionamientos y sin que en la misma se concentraran todos los integrantes del grupo guerrillero, no se establecieron controles ni verificación por parte de terceros o del Estado, lo que le permitió a las FARC-EP seguir realizando operaciones en sitios aledaños u otros lugares de país.

[129] Contemplado en el artículo 3º de la Ley 434 de 1998. Según esta Ley el Consejo estaría presidido por el Presidente de la República, con participación de 24 personas de la sociedad civil.

La política Barco sobre este aspecto recogió la experiencia Betancur y evitó que se presentaran enfrentamientos entre la fuerza pública y la guerrilla del M-19, el gobierno Pastrana en cambio reaccionó después de denuncias de desmanes y actos delictivos de las FARC-EP, lo cual minó la confianza en el proceso. Con la incesante opinión y declaraciones de las fuerza militares de violación de los acuerdos por parte de las FARC-EP.

Lo anterior aporta una nueva evidencia que no existió una coordinación en las políticas gubernamentales. En ambos procesos prevaleció la resistencia de las fuerzas militares, la diferencia es que el gobierno Barco las neutralizó, mientras que el gobierno Pastrana tuvo dificultades para controlarlas, durante las conversaciones hubo ruidos de sables y se presentó la renuncia del Ministro de Defensa y varios oficiales. Dentro de los cuatro elementos comunes a las políticas públicas que define Roth, una de ellas es la implicación del gobierno[130], en la política pública de paz no solo está comprometido sino que es el responsable del orden público y como tal debe liderarlas[131] de forma coordinada y articulada con las demás políticas estatales y gubernamentales hecho que se dio en el proceso Barco y no se visualizó en gobierno Pastrana.

3.6. Divulgación de acuerdos y comunicados.

Giovanni Sartori[132], en su libro, *La Política, lógica y método de las ciencias sociales,* diferencia dos tipos de leguaje, el común y el lenguaje especializado, dependiendo del que se utilice, las palabras tendrán un determinado significado, es por eso que es necesario establecer parámetros para estar de acuerdo en lo que se dice. En el proceso Barco, se adoptó el mecanismo de comunicados conjuntos, con ello se evitó la diversidad de interpretaciones. En el proceso Pastrana aunque se presentaron comunicados conjuntos los mismos términos de los comunicados se interpretaban de

[130] Roth André, *Políticas públicas, formación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, p.37
[131] Vargas Alejo, *Ensayo de paz, en medio de una sociedad polarizada.* Almudena Editores Bogotá 1998, p. 12.
[132] Véase: Sartori Giovanni, *La política, lógica y método de las ciencias sociales*, 3ª edición, Fondo de Cultura Económica, México 2002. Pp.10,16.

forma diferente. El alto comisionado Camilo Gómez, advertía que existían diferencias en los conceptos, por ejemplo, en el término hostilidades, mientras que para el gobierno significaba el cese de acciones armadas, de intimidación, de acoso y de extorsiones, para la guerrilla de las FARC se circunscribía al cese de la confrontación armada. Luego no existió un acuerdo previo sobre el manejo de las negociaciones y el gobierno Pastrana no adoptó un mecanismo expedito que permitiera aclarar los conceptos y la terminología empleada en los diálogos y los pronunciamientos.

En la adopción de políticas públicas la terminología y el lenguaje deben ser claros y comprensivos para las partes, en el proceso con las FARC-EP se presentaron diferencias conceptuales no aclaradas debidamente, mientras que en el proceso Barco fueron superadas.

3.7. Marco histórico de los diálogos.

La adopción de políticas públicas para solucionar situaciones problemáticas están influenciadas por las circunstancias de modo, tiempo y lugar de cada caso y la concepción que tengan los responsables de tomar las decisiones para solucionar el o los problemas, así como de sus causas y la actitud de los actores.

En el contexto de los casos estudiado se encuentra que la Comisión de Estudios Sobre la Violencia en Colombia creada en 1987[133], señala que en la década de los ochenta existían tres clases de violencia con características bien definidas: delincuencia común, grupos de autodefensas y guerrilla, para los cuales esa comisión proponía algunas alternativas de solución, mientras que para la década de los noventa, según Eduardo Pizarro[134], estos grupos se transformaron en ejércitos fortalecidos con dineros del narcotráfico y las extorsiones que se confundían en su accionar violento contra la sociedad y el Estado. En consecuencia las alternativas de

[133] Comisión de Estadios Sobre la Violencia, *Colombia Violencia y Democracia*, Universidad Nacional de Colombia – Colciencias, Bogotá 1988.
[134] Pizarro Eduardo, *Evolución de los procesos y diálogos de paz en Colombia,* observatorio de construcción de paz. Primer Foro Colombiano en Construcción de Paz, Universidad Jorge Tadeo Lozano, marzo 10 de 2011.

soluciones válidas para la década de los ochenta, pueden no ajustarse al mismo problema de violencia para la década de los noventa.

El proceso Barco-M19, se desarrolló en un periodo políticamente convulsionado, el auge de los grupos violentos de autodefensa y justicia privada financiada con el narcotráfico hacían compleja la situación de orden público. Entre 1987 y 1990 cuatro candidatos políticos fueron asesinados, tres de izquierda y uno liberal: Jaime Pardo Leal (1987), Luis Carlos Galán (1989), Bernardo Jaramillo (1990), y Carlos Pizarro (1990), además del atentado en que fue asesinado un militante de izquierda y quedó herido al candidato presidencial Ernesto Samper (1989). El M-19 venía del fracaso político militar con la toma del Palacio de Justicia y necesitaba reivindicarse políticamente. Aunque la situación económica del país presentaba dificultades, el crecimiento del PIB era positivo y existía la expectativa de transformaciones de participación política, con la elección popular de alcaldes y una posible reforma constitucional.

En el proceso Pastrana-FARC, el grupo guerrillero estaba fortalecido a pesar de las acciones del paramilitarismo, el país venía de una decadencia institucional derivada del proceso 8.000 del gobierno Samper, las fuerzas armadas estaban a la defensiva, mal dotadas y desmoralizadas, la situación económica del país estaba estancada, se habían promovido marchas por la paz con mandatos simbólicos y el grupo guerrillero había influido en la elección del nuevo presidente. Bajo este panorama el gobierno Pastrana asumió su política de paz, como estrategia política de gobierno, la planteó como un objetivo y creyó lograr un acuerdo de paz accediendo ingenuamente a las peticiones de la contraparte, era también un acto irresponsable declararla la guerra total con una fuerza pública mal dotada. La negociación parecía ser la alternativa.

En el proceso Barco el país estaba acorralado por el narcotráfico y grupos de justicia privada, en el proceso Pastrana el país estaba acorralado por la misma guerrilla a pesar del accionar de los paramilitares, esto podría explicar en parte los condicionamientos del gobierno en los primeros diálogos y las pocas exigencias en

los segundos, lo cual no deja de lado la responsabilidad del Estado de propiciar la paz y posibilitar la convivencia pacífica, sólo que en ambos casos se encuentra un Estado débil incapaz de mantener el monopolio de las armas y la violencia.

3.8. Participación de terceros en los diálogos.

En el proceso Barco-M19, la participación social de los gremios y los actores estuvo circunscrita a que fueran representantes legítimos y se llevaran propuesta que coadyuvaran a lograr el objetivo de la firma del acuerdo. En las Mesas de Análisis y Concertación, promovidas por la Mesa de Trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional, que se establecieron como mecanismos de participación a fin de canalizar e integrar los aportes de todas las fuerzas de la nación[135], ellas se precisaron tres ejes temáticos: i) Convivencia, justicia y orden público, ii) Aspectos socioeconómicos, iii) Asuntos Constitucionales en materia electoral, que fueron a su vez subdivididos en subtemas específicos. En estas mesas participaron además de los representantes de la Mesa de Trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional, los representante de los sectores y fuerza viva de la sociedad: 4 universidades públicas, 4 centros de investigación, 8 asociaciones de profesionales, 7 partidos y movimientos políticos, la Coordinadora Nacional de Movimientos Cívicos, la ANUC, la Comisión Nacional Comunal, 4 generales retirados, algunos sindicatos y 14 asociaciones y comités populares. En este proceso participaron alrededor trescientas personas y sus propuestas se recopilaron en 119 documentos[136], mientras que en el Caguán se contabilizaron más de 25.000 intervenciones, sin hilo conductor que no contribuyeron de forma efectiva al acuerdo final.

El éxito de las mesas de Análisis y Concertación con el M-19 se debió a la claridad de su conformación, la delimitación de sus funciones, la distribución de los temas y la

[135] Véase: Bejarano S. Ana María*. La paz en la administración Barco: de la rehabilitación social a la negociación política*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), documento análisis político No. 9, enero-abril de 1990.
[136] Véase: Villamizar Darío, *Un adiós a la guerra, memoria histórica de los proceso de paz en Colombina*, Editorial Planeta, Bogotá, primera edición 1997, p. 152.

definición de los procedimientos en las intervenciones. La participación de terceros en el proceso del M-19, aportó propuestas con realismo y sensatez, mientras que el proceso Pastrana-FARC-EP, hubo una participación desbordada sin concreción en los temas, se presentó una catarsis de algunos actores con intereses particulares que no contribuyeron al acuerdo final.

En la teoría de resolución de conflictos, la participación de terceros, según Stedman y Nasi (ver supra), pueden ayudar a buscar alternativas de solución y garantizar los acuerdos alcanzados como ocurrió con la intervención de la ONU en el proceso de paz de El Salvador y la creación de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz- COPAZ y la Misión de Observadores de la Organización de Naciones Unidas-ONASUL, pero deben tenerse claro que son los negociadores los que toman las decisiones, debido a que si se hacen parte y actúan con intereses propios, como lo señala Wallensteen[137] confunden y obstaculizan las negociaciones. Mientras que en el proceso Pastrana-FARC se presentaron más de 25.000 expositores con la participación de gremios, sindicalistas, partidos políticos, banqueros e inversionistas entre otros, en el proceso Barco-M19, las intervenciones se condicionaron a representantes y voceros oficiales de los gremios, partidos políticos y de sectores sociales, lo que demuestra que en el gobierno Barco hubo un hilo conductor y las intervenciones se articularon al proceso de las negociaciones, mientras que en el gobierno Pastrana no existió una política de articulación que direccionara las intervenciones hacia el propósito principal de los diálogos, el acuerdo de paz.

3.9. Orden público y fuerzas armadas.

Etimológicamente, el concepto de política pública, proviene de la traducción al castellano del término *policy* en inglés, éste término equivale al término *polizei* en alemán, *police* en francés y *policía* en español. En la antigüedad el término policía,

[137] Peter Wallensteen, es investigador sobre temas de paz y conflictos de la Universidad Uppsala, Suecia. Además, es profesor e investigador de estudios sobre la paz en el Instituto de Estudios sobre la Paz Joan B. Kroc, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Consultado en: Mora Karen, Tesis de maestría: Factores obstaculizadores y favorecedores en un proceso de paz mediante negociación a partir de la experiencia de El Salvador y el Caguán, Universidad Católica de Colombia, 2015. P.31

se refería tanto a: i) una forma de comunidad regida por una autoridad pública[138], como ii) al conjunto de actos que van a regir estas comunidades bajo la autoridad pública o inspector[139]. De estas definiciones se deriva el concepto de políticas públicas, en consecuencia tiene estrecha relación con el orden público que en Colombia está a cargo del ejecutivo y se mantiene a través del monopolio de la violencia según Weber. Determinar cómo influyeron las políticas de orden público y seguridad nacional de Estado y gubernamentales en las negociaciones adelantadas con el M-19 y las FARC-EP, se resumen de forma general por los actos que se sucedieron en cada proceso.

La doctrina militar en Latinoamérica comenzó a cambiar en los años ochenta con el desmonte de los regímenes militares, en Colombia ese cambio no se apreció por la tradición democrática aunque restringida y bipartidista de gobiernos civiles. Durante el proceso de paz Barco-M19 la fuerza pública se mantuvo controlada ya que venía de duras críticas por la retoma del Palacio de Justicia y mantuvo su apego al ejecutivo durante el proceso, por la época se inició una política civilista que se reafirmó con la Constitución de 1991 y cuando el presidente Gaviria nombró a Rafael Pardo Rueda como Ministro de Defensa, primer civil en desempeñar ese cargo después de 47 años consecutivos de haber sido ocupado por generales de la república, rompiendo así la tradición militar en ese Ministerio.

En el proceso Pastrana- FARC-EP, las dificultades con la fuerza pública comenzaron con el despeje de los cinco municipios y el desalojo a regañadientes del Batallón Cazadores, posteriormente, los mandos militares hicieron denuncias de desmanes y delitos de la guerrilla, que ocasionaron incluso la renuncia del Ministro de Defensa Rodrigo Lloreda y en solidaridad la de varios oficiales. Se presentaron mutuos asedios, con la protesta incluso de la misma FARC-EP por el cerco que realizó la fuerza pública sobre la zona de distensión. Existieron enfrentamientos y combates

[138] En la organización política de Colombia existen los corregimientos de policía, donde la autoridad es el inspector de policía.
[139] Roth André Noel, *Políticas públicas, formación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, P 36.

que debilitaron el proceso, es decir fue débil la política civilista del gobierno Pastrana, aunado a lo anterior se concibió el Plan Colombia que como ya se dijo fue la espada de *Democles* sobre los diálogos que finalmente terminaron rompiéndose.

En consecuencia la política de orden público y control militar que mantuvo Pastrana no estuvo coordinada con la política de Paz y los diálogos adelantados con las FARC-EP y en términos generales se mantuvo la línea de Seguridad Nacional con mecanismo de intervención de baja intensidad por parte de los Estados Unidos, que destruyeron la poca confianza que existía entre las partes.

3.10. ¿Por qué se logró el acuerdo con el M-19 y con las FARC-EP, no?

Analizadas las variables con las cuales se busca validar las hipótesis de la presente investigación, desde un punto politológico las respuestas a esta pregunta se pueden sintetizar en cinco aspectos: i) Diferencia en la concepción de la políticas de paz y en la metodología adoptada en los diálogos ii) las deficientes políticas públicas de paz y la desarticulación entre estas a nivel estatal y gubernamental iii) la inadecuada lectura del momento histórico del conflicto, iv) la interferencia de terceros en los diálogos, y v) la falta de voluntad política de las partes.

1. Diferencia en la concepción de la política de paz y en la metodología adoptada en los diálogos.

El gobierno Barco concibió la paz como un resultado que se lograría después de realizar acciones sociales y quitarle argumentos a la subversión, por lo tanto lograr la paz no estaba circunscrita exclusivamente al sometimiento por la fuerza de los grupos guerrilleros, sino a lograr condiciones de mayor justicia social, es decir eliminando las causas objetivas de conflicto armado. Una vez incluidos los diálogos en la agenda del gobierno se rodeó de expertos conocedores del tema y con base en la experiencia Betancur y los estudios sobre el conflicto, diseñó una estrategia de negociación con objetivos claros, agenda acotada, concentración del grupo

insurgente y se acordó un cese del fuego. Se procuró siempre hacer declaraciones conjuntas para evitar distorsión en las interpretaciones de las partes.

El gobierno Pastrana en cambio consideró la paz como un objetivo que debía lograrse mediante acuerdos, en su concepción primó la decisión política y careció de los instrumentos técnicos necesario para lograr el objetivo final, la desmovilización de las FARC-EP, en su concepción el gobierno desconoció los objetivos del grupo armado y la concepción ideológica del mismo. Ello explica la actitud del grupo insurgente sin prisa por los acuerdos y el ganar tiempo en los diálogos, ya que pese a haber acordado una agenda común, el 6 de mayo de 1999, la mesa de negociación sólo pudo instalarse formalmente el 24 de octubre de 1999 en La Uribe (Meta) cinco meses después, debido a que las FARC-EP se negaron a iniciar las conversaciones hasta que el gobierno desistiera de su idea de establecer una comisión de verificación del cumplimiento de normas mínimas de conducta por parte del grupo guerrillero en la Zona de Distensión.

2. Las deficientes políticas públicas de paz a nivel gubernamental y la desarticulación entre estas y el nivel estatal.

En los diálogos con el M-19 no se contaba con un marco jurídico amplio para las negociaciones, debido a que la constitución de 1886 que regía en el momento de los diálogos hacía referencia a la paz sólo en el preámbulo de la misma, como un bien de orden social que los poderes públicos debían proteger, pero no existía un desarrollo normativo sobre la mismas, en estos diálogos primó la voluntad de las partes para llegar a aún acuerdo, en cambio en el proceso con las FARC-EP en el Caguán, aunque el gobierno disponía de una normatividad jurídica de paz a nivel constitucional que se había desarrollado en leyes que daban herramientas para adelantar los diálogos y establecer áreas de distensión, no lograron los resultado esperados, debido a que no existió voluntad política entre los actores y el gobierno no asumió los diálogos como políticas públicas que debían estructurarse hacia el

logro de metas y objetivos y aunque el marco normativo era amplio e impreciso permitía adoptar procedimientos que pudieron arrojar mejores resultados.

La política de paz del gobierno Barco, inicialmente pretendió erradicar las causas objetivas del conflicto con inversión social, el PNR y PPA fueron prueba de ellos pero presentaron dificultades de financiación, posteriormente se centra en los diálogos con el M-19 y los acuerdos logrados también presentan dificultades legales en el congreso. La política de paz de Pastrana inicia con una expresión amplia en los temas de paz, pero durante el proceso no hay coherencia entre el despeje y el procedimiento a seguir en los diálogos y concluyen, por un lado intentando negociar con la FARC y por otro fortaleciendo las fuerzas armadas.

En consecuencia fue más ajustado y coordinado el proceso de paz Barco - M19 que el proceso Pastrana-FARC en cuanto a las políticas adoptada al interior de los gobiernos aunque ambas presentaron dificultad al buscar mayor inversión social que permitieran desactivar las causas objetivas del conflicto armado.

3. La inadecuada lectura del momento histórico del conflicto

El gobierno Pastrana no tuvo en cuenta aspectos importantes del grupo de las FARC-EP como sus principios ideológicos y forma de actuar. Las FARC-EP llegó a las negociaciones fortalecida militarmente por el éxito en varias tomas guerrilleras y la retención de varios soldados y policías, su táctica Guerra Popular Prolongada-GPP, la combinó con ideología política y acciones militares porque necesitaba demostrar su dominio militar y abrir espacios. El accionar de las FARC era fundamentalmente rural además de su táctica de Guerra Popular Prolongada-GPP con fin de tomarse el poder por las armas.

El M-19 llegó a los diálogos cuando hacía tránsito hacia una recuperación política después de una derrota militar, en la fracasada toma del Palacio de Justicia en 1985, donde murieron varios de sus mandos y aunque no podría subestimarse su poderío militar, al momento de la desmovilización era una guerrilla reducida a 950 combatientes que entregaron 250 armas con una relación de 4 a 1. La ideología del

Movimiento Guerrillero M-19, era de origen urbano no de revolución total sino de transformación democrática, y no concebía exclusivamente el triunfo militar para llegar al poder, sino también la ampliación democrática y la transformación de las condiciones objetivas de la existencia de la guerra.

4. La interferencia de terceros en los diálogos

En los diálogos con el M-19, la intervención de terceros estuvo parametrizada en las Mesas de Análisis y Concertación, permitida a representantes de gremios, universidades, centros de investigación, sindicalismo organizado y algunos miembros retirados de las fuerzas armadas; la misma guerrilla hizo propuestas que demostraban realismo y sensatez. En los diálogos con las FARC-EP en el Caguán se presentaron alrededor de 25.000 intervenciones de terceros con participación de nacionales y extranjeros con temas diversos sin ejes temáticos y sin propuestas concretas. Por otro lado los Estados Unidos, se apartaron de los diálogos culpando a las FARC-EP del asesinato de tres ciudadanos de ese país, tildándolas de terroristas y aprobando el Plan Colombia.

En el proceso Barco-M19, la participación de terceros favoreció el agendamiento de los diálogos y el logro del acuerdo final por la expectativa que creó el movimiento constituyente. En cambio en los diálogos Pastrana-FARC-EP, las entorpeció con la anuencia del gobierno que queriendo internacionalizar el conflicto promovió acciones, giras y alocuciones que no contribuyeron al acuerdo final.

5. La falta de voluntad política de las partes negociadoras.

El grupo guerrillero M-19 a su interior y antes de iniciar los diálogos había tomado la decisión de integrarse a la vida civil, y demostró voluntad de llegar a un acuerdo de paz. El gobierno Barco por su parte a pesar de la cautela inicial, una vez reconoció la voluntad del grupo guerrillero desplegó todos los mecanismo necesarios para lograr el acuerdo final y la desmovilización del grupo insurgente.

Para las FARC-EP, las negociaciones de paz fueron concebidas como un medio para ampliar su poderío y la oportunidad de agudizar las contradicciones que condujeran al colapso de las instituciones y al logro de sus objetivos de largo aliento. Desde su perspectiva, las FARC-EP se encontraban muy lejos de una negociación en firme, por ello buscaron utilizar tácticamente la zona de distención para avanzar en su expansión territorial y fortalecimiento militar. Buscaron mostrarse como un "Estado en formación", así lo demuestra la expedición de la "Ley 02 de 2000", con la cual hacían exigencias económicas a las personas más pudientes[140]. Emplearon la intimidación y las amenazas constantes a las autoridades públicas, planearon y ejecutaron acciones dirigidas a atacar a las poblaciones vecinas, se tuvo conocimiento de detenciones, reclutamiento de menores, requisas, allanamientos, robo de ganado, extorsiones, negociaciones de secuestros y asesinatos. Robos de vehículos y motos que una vez rotas los diálogos fueron incinerados y botaron al rio Caguán[141].

Según Echandía[142], las FARC-EP atacaron sistemáticamente varios municipios vecinos con la pretensión de constituirse allí en poder de facto y así ganar legitimidad y representatividad política en la negociación con el gobierno, el propósito era crear un corredor entre la zona de dominio histórico de las FARC-EP en el suroriente y la costa pacífica, cruzando los departamentos de Huila, Tolima, Valle, Cauca y Nariño. Por su parte el gobierno Pastrana con el apoyo del Plan Colombia buscó el fortalecimiento de las Fuerzas Militares, las que entre 1999 y 2001 incrementaron su movilidad y capacidad aérea, fue así como a partir de 1999 comenzaron a recuperar la iniciativa en los combates después de haber sufrido grandes reveses en los años anteriores, fortaleza que se acrecentó y aceleró después de rotos los diálogos en febrero de 2002 y con mayor ahínco en el gobierno de Uribe Vélez.

---

[140] Echandía Camilo, *La experiencia del Caguán, punto de partida del debilitamiento de las FARC*, Universidad externado de Colombia, Bogotá 2010.
[141] El tiempo, *Lluvia de denuncias en zona de despeje*, septiembre 20 de 1999, consultado en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-899267
[142] Op cit., p.8

3.11. Resultados y validación de hipótesis

Primera hipótesis: El fracaso de los diálogos de paz realizados entre el gobierno Pastrana y las FARC-EP, en el Caguán entre 1998 – 2002, se debió a ese proceso no se asumió como una política de gobierno articulada a nivel estatal y en su desarrollo no se implementaron los instrumentos de política pública necesarios para lograr el objetivo final, la firma del acuerdo y la desmovilización de este grupo subversivo, como sí ocurrió en las negociaciones del gobierno Barco con el M-19 entre 1988 y 1990, que concluyeron con un acuerdo de paz. Se concluye que esta hipótesis es comprobada, bajo el siguiente sustento:

i) Las políticas públicas gubernamentales de paz no estaban articuladas a las políticas públicas de paz a nivel estatal. El marco constitucional y normativo que regía en los diálogos Barco- M19, no establecía la paz como una política de Estado. Los acuerdos de paz, así como las declaraciones de guerra interior estaban condicionados a la interpretación del gobierno de turno, esto explica por qué en el gobierno Turbay se haya gobernado bajo el *estado de sitio* y del *Estatuto de Seguridad*, mientras que en los gobiernos Betancur y Barco se propiciaron diálogos de paz. En los diálogos con las FARC en el Caguán ya existía un marco normativo a nivel constitucional y la Ley 434 de 1998 había elevado la paz a política de Estado, bajo un concepto abstracto y contradictorio debido a que trasladaba la responsabilidad de lograrla y mantenerla al Consejo Nacional de Paz antes que al Estado y al gobierno. En ambos procesos en últimas los diálogos se desarrollaron por aceptación o decisión del gobierno sin asumirlas como políticas de Estado.

ii) El gobierno Pastrana concibió la paz como un objetivo a alcanzar a través de un acuerdo con las FARC, pero los mecanismos establecidos para lograr ese objetivo no estuvieron articulados a otras política públicas del gobierno, como de orden público y fuerzas armadas, desactivar las causas objetivas del conflicto, adicionalmente se cometieron errores en los instrumentos adoptados

para lograr el acuerdo final como: establecer una zona de distensión sin control y sin condiciones previas, no existió una política clara hacia la participación de terceros para el logro de los objetivos. Las políticas gubernamentales no estaban inscritas dentro de una política estatal de paz.

iii) Al momento de los diálogos, el M-19 hacía tránsito a una recuperación política después del error político militar, cometido con la toma del Palacio de Justicia en 1985, donde habían caído varios de sus mandos. Era una guerrilla reducida que cuando se desmovilizó la integraban 950 personas que entregaron 250 armas. La ideología del Movimiento Guerrillero M-19, era de origen urbano no de revolución total sino de transformación democrática, y se concebía no solo el triunfo militar para llegar al poder sino mediante una democracia participativa y ampliada de transformación las condiciones objetivas de la existencia de la Guerra. Sus tácticas de guerra foquista perseguían logros y transformaciones en el corto y mediano plazo. Adicionalmente, al iniciarse los diálogos el grupo guerrillero había tomado la decisión de integrarse a la vida civil, en definitiva tenía voluntad de llegar a un acuerdo de paz.

Las FARC-EP llegó a las negociaciones fortalecida militarmente por el éxito en varias tomas guerrilleras y la retención de varios soldados y policías, su táctica Guerra Popular Prolongada-GPP, las combinó con ideología política y acciones militares porque necesitaba demostrar su capacidad de fuerza, dominio militar y abrir espacios para la insurrección en armas o ejercito del pueblo. Las FARC-EP no mostró premura por lograr la desmovilización, adicionalmente los diálogos partieron en una zona despejada y una agenda común extensa que favoreció sus pretensiones. En este sentido no se hizo una correcta lectura del momento histórico del conflicto armado y no se establecieron los procedimientos adecuados de política pública para alcanzar el objetivo, la desmovilización de ese grupo guerrillero.

Segunda Hipótesis: Los procesos de diálogos de paz adelantados en Colombia han dependido más de la voluntad política de los gobiernos de turno, que de acertadas políticas de Estado que busquen eliminar las causas objetivas y subjetivas del conflicto armado, dos casos particulares ilustran esta hipótesis, el acuerdo logrado con el M-19 y el fracaso de los diálogos con las FARC-EP en el Caguán. Esta hipótesis alternativa también se convalida bajo el siguiente sustento:

i) El acuerdo logrado con el M-19 se debió más a la voluntad política de las partes que a la obligación de una política pública estatal que impusiera su consecución. Esto se explica con los siguientes argumentos: i) en los diálogos establecidos con el M-19 regía la Constitución de 1886, que no contemplaba la paz como una política de Estado, ii) fue necesario la participación ciudadana para que se agendaran los diálogos y iii) el desarrollo de los diálogos dependió de las partes más que de una política estatal, incluso superando la obstaculización y desaprobación por parte del Congreso del acuerdo logrado inicialmente.

   El gobierno Barco se vio abocado y presionados por las fuerzas cívicas y sociales a incluir en la agenda los diálogos de paz con el M-19, posteriormente propició y adoptó los instrumentos necesarios para llegar a un acuerdo y fue gracias a la audacia y voluntad política del grupo guerrilleros M-19 que se firmó el acuerdo de paz. Instituciones estatales como el Congreso antes que ayudar a la convivencia pacífica torpedearon la reforma constitucional de 1989 acordada entre el gobierno y el M-19. Esto corrobora la no existencia de una política de paz estatal y que el acuerdo logrado fue gracias a la política gubernamental del gobierno Barco Vargas.

ii) A pesar que el gobierno Barco en su primera mitad buscó desactivar las causas objetivas del conflicto armado, con el PNR y PPA, se vio limitado por falta de recursos ya que sacar de la pobreza absoluta al 25% de la población en esos momentos requería políticas de Estado que comprometieran acciones

de varios gobiernos que coadyuvaran a tal fin. La inversión social del gobierno Pastrana se focalizó a familias en acción y plan de erradicación de los cultivos ilícitos financiado con recursos del Plan Colombia que contradictoriamente su mayor inversión era militarista.

iii) En los diálogos gobierno Pastrana-FARC-EP, regía la constitución de 1991, que concibe la paz como "*un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento"* concepto abstracto que no señala ni el derecho ni el deber de quien. La Ley 434 de 1998 eleva la paz a política de Estado como una *"acción permanente y participativa"* definición ambigua e imprecisa. Esta norma no señala los instrumentos para lograrla y mantenerla, es decir no proporciona los elementos para desactivar las condiciones objetivas y subjetivas del conflicto armado, en cambio traslada esa responsabilidad un organismo asesor, al Consejo Nacional de Paz, cuya conformación depende del presidente de la República y sus decisiones no son vinculantes. Esto ratifica que en últimas las políticas de paz dependían del gobierno de turno.

La imprecisa definición de paz como política de Estado que conciben las normas al momento de los diálogos entre el gobierno Pastrana-FARC-EP, permiten incluso que el propio concepto se asuma de forma diferente dependiendo de la óptica del gobernante, esa *"acción permanente y participativa"* puede considerarse como un objetivo como lo concibió el gobierno Pastrana o como una política de seguridad democrática, como la adoptó el gobierno Uribe. Ambos conceptos con el objetivo de lograr la paz.

iv) Las herramientas que proporcionaban la normatividad vigente en el momento de las negociaciones de paz Barco-M19 y Pastrana-FARC-EP, se encamina a lograr desactivar la confrontación armada, con reconocimiento de estatus político, indultos, amnistía y reinserción para los desmovilizados pero no estaban dirigidas a eliminar las causas objetivas del conflicto ni a prevenir las

futuras confrontaciones, así queda demostrado en el examen realizado a las variables que sustenta las hipótesis de esta investigación.

3.12. Conclusiones y recomendaciones generales

En América Latina son varios los conceptos de políticas públicas, en ocasiones los gobiernos acometen la resolución de conflictos o situaciones problemáticas sin la debida conciencia de estar enfrentando un problema de política pública de Estado o de gobierno, por lo tanto la soluciones no se estructuran bajo parámetros mínimos que permitan su adecuada formulación, agendación y la adopción de mecanismos que permitan ir evaluando sus logros para alcanzar el objetivo final. En el análisis de los dos procesos de paz objeto del presente estudio se evidencia que ninguno de los dos gobiernos adoptó los diálogos de paz como una política pública que buscara resolver de forma estructural el conflicto armado y sin embargo ambos gobiernos emplearon elementos de políticas públicas de Estado y de gobierno al abordar los diálogos.

Una vez enmarcados los diálogos de paz como un asunto de política pública y al examinar sus elementos a través de las cinco variables seleccionadas, se encuentra que hay una desarticulación de doble sentido, al interior de cada gobierno y a nivel estatal que no posibilitan desactivar las causas objetivas del conflicto armado en Colombia lo cual explica su permanencia en el tiempo.

Los mecanismos que provee la Constitución Colombiana y su desarrollo normativo están direccionados a desmovilizar los grupos armados, a lograr acuerdos de paz, más no a desactivar las causas estructurales de la existencia del conflicto armado y la violencia generalizada, lo cual pone como reto, que después de firmados los acuerdos de paz, de silenciar los fusiles, se construya la paz.

En la investigación se analizaron los procedimientos empleados por cada gobierno para lograr la desmovilización de los grupos insurgente del M-19 y de las FARC-EP, enmarcados en el contexto histórico de cada proceso, en ellos se evidenciaron

deficiencia en la concepción del problema, en las políticas adoptadas para lograr su resolución y deficiencias en los procedimientos para alcanzar los objetivos, debido a que no se observaron desde un punto de vista técnico y pragmático sino desde el punto de vista exclusivamente decisionista según Habermas[143].

De los dos casos analizados, en términos generales podemos inferir que las actuaciones de los gobiernos aunque se enmarcaron dentro de las políticas públicas gubernamentales y estatales, sus resultados no dependieron de la observancia de sus procedimientos como tal en su formulación y ejecución, sino de la voluntad de sus actores. Se encuentra igualmente que los gobiernos en sus actuaciones no advirtieron o no fueron conscientes que la resolución del conflicto armado debía enfrentarse como una política pública de Estado y de gobierno debidamente coordinadas, aunque en la negociación en uno de ellos, se acertó en la lectura del momento histórico del conflicto y se adoptaron los procedimientos adecuados para lograr el objetivo, de desmovilizar la guerrilla del M-19, el segundo no los tuvo en cuenta ni en la formulación como política pública ni en la adopción de los mecanismos para lograr su resultado, y fracasó. Lo cual demuestra que las políticas públicas, en el Estado colombiano, válido incluso para los Estados latinoamericanos, así como su filosofía y la añorada integración está en construcción tanto en su teoría como en su aplicación, como bien lo señala Guadarrama[144] en su obra antológica "*Pensamiento filosófico Latinoamericano"*.

Si bien cada conflicto genera su propia dinámica de solución con alternativas diferentes atendiendo su momento histórico, los casos estudiados nos permiten hacer algunas recomendaciones generales a tener en cuenta en futuras negociaciones: i) debe hacerse una lectura acertada del conflicto, teniendo en cuenta

[143] En la toma de decisiones para conjurar problemáticas de política pública, Jurgen Habermas, identifica tres tipos de opciones que enmarcan, lo político, lo técnico y al ciudadano: i) el modelo decisionista donde predomina la decisión política, ii) el modelo tecnocrático, que privilegia las decisiones racionales científicas y iii) el modelo pragmático, propuesto por el investigador alemán, que reconcilia a los dos anteriores con la participación de los ciudadanos. Tomado de Roth André, *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, 11ª Edición, pp.175-177.

[144] Guadarrama Pablo, *Pensamiento filosófico latinoamericano, humanismo, método e historia*, tomo 1, Editorial Planeta, Bogotá, D.C., 2014, pp. 11, 400.

su momento histórico, las razones que lo motivaron y los objetivos que persiguen sus actores, ii) las problemáticas donde el Estado y los gobiernos son los responsables de sus soluciones deben asumirse como políticas públicas debidamente estructuradas y coordinadas, que contengan los elementos esenciales para su seguimiento y evaluación: agentas ajustadas, objetivo, metas, procedimientos e instrumentos necesarios para su ejecución, al mismo tiempo estar articuladas institucionalmente en un marco normativo de referencia, donde cada gobierno aporte a la solución, sin perder de vista objetivo fijado, iii) la participación de terceros debe definirse y delimitarse al logro de los objetivos, deben aportar alternativas de solución y ser garantes de los acuerdos mas no el reemplazo de los negociadores, iv) debe existir compromiso entre las partes, decisión políticas de llegar a un acuerdo, debido a que el afán protagónico, las retóricas espumosas y las promesas mesiánicas solo dejan fracasos.

El aprendizaje que deja el análisis realizado a los dos proceso objeto de estudio, es que la paz duradera no se logra con la firma de un acuerdo, se construye eliminando las causas objetivas con el consenso de las fuerzas vivas de la sociedad y el liderazgo de gobiernos capaces de diseñar e implementar políticas públicas gubernamentales y estatales debidamente coordinadas en busca de ese bien común, el aporte que hace el presente trabajo está dirigido desde esa perspectiva al examen del concepto mismo de paz, como un bien público, el más preciado de toda sociedad, el que permite su desarrollo y las libertades individuales con responsabilidad social, en consecuencia es deber y obligación del Estado y los gobiernos de turno, adoptar los mecanismos necesarios a través de la institucionalidad y las políticas públicas para propiciarla y mantenerla de forma permanente.

ANEXO 1
ACUERDOS DE PAZ EN COLOMBIA PERIODO 1982-2003

GOBIERNO	Acuerdos Humanitarios y de Cese al Fuego (CaF)	Agendas y Acuerdos Preliminares y de procedimiento	Acuerdos Finales de Paz
BETANCUR CUARTAS	Acuerdo (CaF) de la Uribe, FARC (marzo 1984). Acuerdo (CaF), M-19 & EPL (agosto 1984). Acuerdo (CaF), ADO (agosto 1984). Acuerdo (CaF), sectores del ELN (diciembre 1985 y abril y julio de 1986)	Acuerdo entre las FARC y la Comisión de Paz (marzo 1986) para prorrogar acuerdo de la Uribe	
BARCO VARGAS		Acuerdo del Tolima, M-19 (enero 1989). Acuerdos para iniciar procesos de paz con el EPL, PRT & Quintín Lame (mayo-junio 1990)	Pacto político, M-19 (noviembre 1989). Acuerdo político, M-19 (marzo 1990)
GAVIRIA TRUJILLO		Cravo Norte, CGSB (mayo 1991) Agenda de Caracas (junio 1991)	Acuerdo final, PRT (enero 1991), EPL (febrero1991). Quintín Lame (mayo 1991). Acuerdo final, Comandos Ernesto Rojas (marzo 1992). Acuerdo final, CRS (Abril 1994) y Frente Garnica (junio 1994) Acuerdo de Coexistencia, Milicias de Medellín (mayo 1994)
SAMPER PIZANO	Acuerdo Humanitario de Remolinos del Caguán, FARC (junio 1997)	Pre-acuerdo del Palacio de Viana (Madrid), ELN (febrero 1998) Acuerdo final, MIR-COAR (julio 1998)	Acuerdo final, MIR-COAR (julio 1998)
PASTRANA ARANGO	Acuerdo Humanitario, ELN (junio 2000).	Agenda Común para el Cambio, FARC (mayo 1999**).** "Acuerdo de Los Pozos", FARC (febrero 2001). Condiciones para establecer una zona de encuentro con el ELN (mayo 2001).	

	Acuerdo Humanitario, ELN (octubre 2000). Acuerdo de Intercambio Humanitario, FARC (junio 2001)	Informe Comisión de Personalidades (septiembre 2001). Acuerdo de San Francisco de la Sombra, FARC (octubre 2001). Acuerdo por Colombia, ELN (noviembre 2001) Acuerdo de cronograma para el futuro del proceso de paz, FARC (enero 2002).	
URIBE VÉLEZ		Acuerdo de Santa Fe de Ralito, AUC (julio 2003). Acuerdo para las negociaciones con los paramilitares del Bloque Central Bolívar y Vencedores de Arauca (noviembre 2003)	

Fuente: Documento internet, Acuerdo de paz, tipología de los acuerdo de paz por periodos presidenciales 1982-2003.

ANEXO 2
CRONOLOGÍA DE LAS NEGOCIACIONES DE PAZ ENTRE EL GOBIERNO BARCO VARGAS Y M-19 (1988-1990)

Agosto 7 de 1986: Toma posesión como presidente de Colombia, Virgilio Barco Vargas y anuncia que se debe poner en marcha un plan que permita la reincorporación de quienes han escogido el camino de la subversión armada. Para ello plantea una política de reconciliación y normalización y una economía de rehabilitación nacional. El mismo día, el M-19 ocupa las poblaciones de Nemocón y Belalcázar en los departamentos de Cundinamarca y Cauca, y lanza su propuesta de *"Pacto por la Vida"* que consiste en un acuerdo de participación nacional donde cada individuo pueda forjar su vida.

Finales de 1986: El país atraviesa una violencia política y social, cuyos actores son: el paramilitarismo, narcotráfico y algunos grupos guerrilleros. El M-19 hace una nueva propuesta de *"Pacto Nacional por un gobierno de Transición"* convoca al conjunto de las fuerzas de la nación a comprometerse a conformar una Comisión Nacional Política por el pacto.

Junio 16 de 1987: el gobierno Barco, declara rota la tregua con las FARC después del ataque de los frentes XIV y XV al Batallón Cazadores donde muere un oficial, un suboficial, 24 soldados y un civil.

Septiembre 25 de 1987: Se crea la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (C.G.S.B.) con participación de las FARC entre otros y en declaración conjunta rechazan el ultimátum que les ha dado el gobierno Barco para desmovilizarse.

Septiembre de 1987: el M-19 se toma el *Diario 5PM*, imprime una edición y la pone en circulación, en ella propone la creación de una Comisión compuesta por 30 personalidades de diferentes corrientes ideológicas e insiste en un *"Pacto Nacional por un Gobierno de Paz"*, habla de un congreso admirable, una asamblea nacional constituyente, una asamblea nacional popular y la convocatoria a un plebiscito o referendo.

Octubre 11 de 1987: el candidato presidencial del partido de izquierda Unión Patriótica (UP) Jaime Pardo Leal es asesinado, concluye un año convulsionado donde continúa la violencia, la guerra sucia.

Enero de 1988: el M-19 declara la "*Paz a las fuerzas Armadas y la guerra a la oligarquía"*, anuncia un cese al fuego de seis meses a partir del 25 de enero de 1988, buscando crear un clima de entendimiento nacional.

Mayo 29 de 1988: el M-19, secuestra al líder conservador Álvaro Gómez Hurtado, una semana después se atribuye su autoría y lanza la propuesta de una cumbre de

"Salvación Nacional", con tres puntos fundamentales: 1) amnistía para los alzados en armas, 2) cese al fuego y 3) diálogo nacional.

Julio 14 de 1988: primera reunión en Panamá entre miembros del M-19 y dirigentes políticos, gremiales, sindicales y eclesiásticos.

Julio 20 de 1988: el M-19 libera al dirigente político Álvaro Gómez Hurtado y se reabren los diálogos entre la guerrilla y sectores políticos, gremios, la iglesia y sociedad civil.

Julio 29 de 1988: segunda reunión en la localidad de Usaquén en Bogotá, entre dirigentes del M-19 y representantes de la iglesia, los partidos tradicionales, el partido de izquierda Unión Patriótica (UP), los gremios, los sindicatos y los indígenas, ésta termina con la convocatoria de una Comisión de Convivencia Democrática que debía instalarse el 22 de agosto por un término de 30 días.

Septiembre 1 de 1988: El presidente Barco presenta su "*Iniciativa para la Paz"*, en la cual establece condiciones y requisitos para los diálogos, distingue tres fases: 1) distensión, 2) transición 3) incorporación y una adicional de diálogos regionales.

Diciembre 14 de 1988: Carlos Pizarro Leongómez máximo dirigente del M-19 envía carta al presidente Virgilio Barco Vargas, respaldando la propuesta de paz realizada por el senador Álvaro Leyva Duran, éste grupo insurgente expresa estar dispuesto a iniciar un proceso de paz, y declara: *"Señor presidente, indique simplemente dónde y cuándo se inicia la cita con la historia y nosotros acudiremos de inmediatos a ella."*

Diciembre 16 de 1988: El presidente Barco en el cierre de sesiones del Congreso de la República, anuncia que el gobierno comenzará negociaciones con el M-19.

Enero 10 de 1989: En el municipio de Ortega departamento del Tolima, se hace la primera declaración conjunta entre el Consejero Presidencial Rafael Pardo y Carlos Pizarro dirigente del M-19, en ésta se convocan a los grupos alzados en armas y a toda la Nación a aportar esfuerzos para el logro de la paz. Una vez se formalizan las negociaciones se producen siete declaraciones adicionales conjuntas entre el gobierno y el M-19.

Febrero 3 de 1989: Segunda declaración conjunta entre el gobierno y el M-19, donde se invitan a la mesa de trabajo al partido Social Conservador, al Partido Liberal y al de izquierda Unión Patriótica, se explora igualmente la realización de diálogos regionales.

Febrero 17 y 18 de 1989: Diálogo regional en Ibagué Tolima donde participa Bernardo Jaramillo Ossa presidente de la Unión Patriótica quién expresa sus discrepancia con el partido comunista sobre la combinación de las formas de lucha política y armada.

Febrero 28 de 1989: Se crea la *Comisión de Notables* que había propuesto las FARC-EP el 23 de febrero para el cese unilateral de hostilidades. Esta comisión fue integrada por: Misael Pastrana Borrero, Alfonso López Michelsen, monseñor Mario Revollo Bravo, Fabio Echeverry Correa y Hernando Santos Castillo. Conformada la comisión la FARC-EP ordena el cese de fuego unilateral a partir de las 18 horas del 28 de febrero.

Marzo 4 de 1989: tercera declaración conjunta entre el gobierno y el M-19, en esta se hace homenaje a la muerte de José Antequera miembro de la Unión Patriótica y se invita a la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar a que participe en los diálogos, se acuerda la instalación de la mesa de trabajo para que dé prioridad al tema de los asesinatos políticos como principal obstáculo de la democracia en Colombia.

Marzo 10 de 1989: Carlos Pizarro envía carta de solidaridad al entonces senador, Ernesto Samper Pizano por el atentado donde resultó herido y en el que murió José Antequera miembro del partido Unión Patriótica.

Marzo 30 de 1989: Cuarta declaración conjunta entre el gobierno y el M-19, se designan los representantes especiales directos del gobierno y el grupo insurgente, se expresa el respeto por los grupos indígenas y se pide el cesen de los hostigamientos del ejército en las áreas de concentración del M-19, se acuerda instalar el 1º de abril la Mesa de Trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional.

Abril 3 de 1989: Se instala en el Palacio de Nariño en Bogotá, la Mesa de Trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional, con la participación de los partidos liberal y conservador y la iglesia, en esta no participó la Unión Patriótica.

Abril 17 de 1989: Se produce el asesinato del dirigente y fundador del M-19 Afranio Parra Guzmán y dos de sus acompañantes por miembros de policía en el barrio Lucero Alto en Bogotá. Hecho que puso en riesgo los diálogos adelantados entre el gobierno y el grupo insurgente, los autores del crimen tres policías fueron detenidos.

Mayo 10 de 1989: Se instalan en el Capitolio Nacional en Bogotá, las Mesas de Análisis y Concertación con el fin de propiciar la participación de sectores políticos sociales y económicos, se determinan tres temas centrales: 1) convivencia, justicia y orden público 2) hechos en materia económica, 3) hechos de orden constitucional y en materia electoral. Estas mesas funcionaron hasta el 13 de julio de 1989.

Julio 17 de 1989: quinta declaración conjunta después del encuentro en Santo Domingo Cauca entre Rafael Pardo y Carlos Pizarro. Fase de perfeccionamiento de los acuerdos, a partir de ese momento la Mesa de Trabajo recoge las conclusiones de las mesas de análisis y concertación, se busca la concreción del pacto político y un plan de reincorporación a la vida civil de los miembros del M-19 con garantías políticas, económicas y jurídicas.

Julio 20 de 1989: El gobierno Barco solicitó prelación a la reforma constitucional presentada el año anterior y que se encontraba en segunda vuelta, con esta reforma se buscaba darle legalidad a los acuerdos logrados hasta ese momento entre el gobierno y la guerrilla del M-19.

Agosto 18 de 1989: Es asesinado el precandidato liberal Luis Carlos Galán Sarmiento por carteles del narcotráfico. El gobierno adopta medidas urgentes de extradición de narcotraficantes, decomiso de bienes y anuncia la persecución del testaferrato, se genera entonces una oleada de terrorismo y los enemigos de la paz buscan estancar el proceso.

Agosto 26 de 1989: Carlos Pizarro en carta abierta a la Nación, publicada en los medios de comunicación, propone un pacto de Salvación Nacional, donde pide la solidaridad del país para sellar una nueva alianza de los diálogos llevados a cabo.

Septiembre 26 de 1989: Sexta declaración conjunta entre el gobierno y el M-19, donde se anuncia el acuerdo sobre los puntos de cada una de las Mesas de Análisis y Concertación que serán considerados por la Mesa de Trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional, en su siguiente encuentro en Santo Domingo Cauca. Se acuerda igualmente poner en marcha un plan preciso de desmovilización (se crea una comisión bilateral de desmovilización) y el gobierno se compromete a presentar ante el congreso el proyecto de Ley que contenía el indulto a más tardar la primera semana del mes de octubre de 1989.

Septiembre 27 de 1989: La comandancia del M-19 (Carlos Pizarro, Antonio Navarro y Otty Patiño) expide un comunicado publicado en medios de comunicación dónde exponen las razones para la dejación de armas y retomar el camino político, señalan que hay que convertir la paz en la primera empresa democrática del país.

Octubre 5 de 1989: El M-19 en su décima conferencia nacional, mediante plebiscito entre los delegados asistentes decide dejar las armas, reintegrarse a la vida civil y constituir un movimiento político legal, surge la Alianza Democrática del Movimiento 19 de abril -ADM-19.

Noviembre 2 de 1989: Se protocoliza en acto solemne en el Capitolio Nacional el Pacto Político por la Paz y la Democracia, suscrito entre el gobierno, el partido liberal, los presidentes de Senado y Cámara, la Iglesia Católica y el M-19. El partido Social Conservador se había retirado el 23 de octubre argumentando que el gobierno había decidido firmar unilateralmente el acuerdo con el M-19, sin la aprobación de los integrantes de la Mesa de Trabajo, aunque en realidad buscaba presionar al gobierno ante las reformas para lograr protagonismo. Este pacto político reconocen los resultados de las Mesas de Análisis y Concertación.

Diciembre 22 de 1989: Se aprueba la Ley 77 de indulto para los alzados en armas pero se hunde la reforma constitucional que debía dar legalidad a los acuerdos políticos logrados entre el gobierno y el M-19, por interferencia del narcotráfico.

Diciembre 23 de 1989: Séptima declaración conjunta entre el gobierno y el M-19, se suscribe en Santo Domingo Cauca, en ésta se reconoce el grave estado del proceso de paz que requería tres elementos i) pacto político ii) dejación de armas e iii) indulto y reincorporación a la vida civil. Sin embargo, la declaración reafirma las negociaciones y voluntad de paz del M-19, expresa la validez del pacto político suspendido, indican que por esas circunstancias se prorroga la dejación de armas y convoca a una reunión a los compromisarios del pacto político para explorar alternativas de legalizar los acuerdos, esta se fijó para el 31 de enero de 1990.

Enero 22 de 1990: Se reglamenta el indulto con el Decreto 206 y Carlos Pizarro y Antonio Navarro solicitan al Ministro de Gobierno Carlos Lemos Simonds acogerse a esta figura, solicitud que fue aceptada el día siguiente 23 de enero de 1990. Esto les permite a los dirigentes del grupo subversivo realizar gestiones y contacto en Bogotá y explicar su propuesta política.

Enero 25 de 1990: octava declaración conjunta se presenta a Navarro Wolf y Pizarro Leongómez como los primeros indultados, se explica la razón de su desplazamiento de Santo Domingo Cauca a Bogotá y se anuncia que en la reunión del 31 enero se indicará la fecha de dejación de armas, igualmente se informa que la Comisión Técnica de la Internacional Socialista iniciaría labores para el inventario de armas que depondría el grupo insurgente.

Marzo 8 de 1990: Se protocoliza la entrega de armas en los campamentos de Santo Domingo y El Vergel.

Marzo 9 de 1990: A pesar del fracaso de las reformas constitucionales, el M-19 firma un acuerdo para su desmovilización e incorporación en el proceso político.

Abril 26 de 1990: Carlos Pizarro, líder del M-19 y candidato presidencial por la ADM-19, es asesinado por el paramilitarismo en un avión, cuando viajaba de Bogotá a Barranquilla.

Diciembre de 1990: El M-19 obtiene el segundo número más alto de delegados en la Asamblea Nacional Constituyente. El mismo día de la votación para estas elecciones, el ejército ataca “Casa Verde”, sede del secretariado de las FARC, en La Uribe Meta y se aleja la posibilidad de diálogo con este grupo insurgente.

Fuentes consultadas: Periódico Portada, *cronograma del diálogo de paz* y documentos en línea consultados en: www.elmundo.es, www.lafm.com.co/noticias/colombia.

ANEXO 3
CRONOLOGÍA DE LOS DIALOGOS DE PAZ ENTRE EL GOBIERNO PASTRANA ARANGO Y LAS FARC-EP EN EL CAGUÁN (1998-2002)

Junio 8 de 1998: Andrés Pastrana candidato presidencial (1998-2002), pronuncia su discurso *"Paz para el cambio*", en el Hotel Tequendama, donde esboza los 20 puntos sobre los cuales cimentará su política de paz como presidente.

Junio 15 de 1998: Victo G. Ricardo asesor de la campaña Pastrana, se reúne en la selva con Pedro Antonio Marín (Manuel Marulanda Vélez), "Tiro Fijo" y Jorge Briceño, el "Mono Jojoy", discuten los veinte puntos del discurso sobre la paz expuestos por el candidato presidencial en el Hotel Tequendama en 8 de junio.

Julio 9 de 1998: Como presidente electo, Andrés Pastrana, se reúne con el comandante de las FARC, Manuel Marulanda, para discutir el retiro de las Fuerzas Militares de cinco municipios e intercambiar puntos de vista sobre los futuros diálogos de paz.

Agosto 7 de 1998: Pastrana se posesiona como presidente y Víctor G. Ricardo es nombrado Alto Comisionado para la Paz.

Octubre 23 de 1998: el presidente Pastrana ordena la desmilitarización de cinco municipios del país para los diálogos (San Vicente del Caguán, La Macarena, La Uribe, Mesetas y Vista Hermosa), se crea la zona de distensión en un área de 42.139 kilómetros cuadrados para que sirvan de sede de las negociaciones.

Noviembre 7 de 1998: Se establece la zona desmilitarizada por un periodo inicial de 90 días, hasta el 7 de febrero de 1999. Al mismo tiempo las FARC anuncian que no comenzarán negociaciones hasta que no abandonen la zona 130 soldados del Batallón Cazadores, que se habían quedado para realizar funciones administrativas. Finalmente los soldados fueron retirados por orden del gobierno.

Enero 7 de 1999: Inicio oficial de los diálogos de paz, en un acto con invitados nacionales e internacionales en San Vicente del Caguán, con ausencia de "Tirofijo, dando origen a la denominada *"silla vacía"*.

Enero 17 de 1999: Las FARC anuncian la primera congelación de los diálogos, le piden al Gobierno que combata con más contundencia al paramilitarismo. Previo a esa fecha los paramilitares comenten una serie de masacres contra civiles. Las FARC suspenden los diálogos argumentando que Pastrana no toma acciones decisivas contra esas organizaciones criminales.

Febrero 5 de 1999: Se amplía la zona por 90 días más, hasta mayo de 1999.

Marzo 3 de 1999: Se encuentran los cadáveres de los indigenistas estadounidenses Ingrid Washinawatok, Laheenae Gae y Terence Freitas, que trabajaban con la tribu indígena U'wa en Arauca, cuyo secuestro había ocurrido el 17 de febrero por órdenes de alias *"Grannobles"* miembro de la FARC. Las FARC se comprometen a investigar y castigar a los autores.

Abril 20 de 1999: Se reanudan las conversaciones en la mesa de negociación y se presenta el borrador de la agenda única.

Mayo 1 de 1999: Pastrana y *"Tirofijo"* se reúnen en zona neutral, para reactivar los diálogos.

Mayo 6 de 1999: El gobierno y las FARC-EP comienzan el análisis en la Mesa de Negociación para definir la agenda común con doce puntos en la *Machaca*. Se prorroga la zona de distensión por un mes más. Una comisión del Congreso de los Estados Unidos visita la zona.

Mayo 25 de 1999: El gobierno y las FARC-EP acuerdan una agenda amplia de 12 puntos para los diálogos de paz. El gobierno prolonga la zona desmilitarizada por otros 30 días. El Ministro de Defensa nacional Rodrigo Lloreda y varios oficiales renuncian por estar en desacuerdo con el manejo dado al proceso de paz.

Junio 7 de 1999: Se prorroga la zona hasta diciembre de 1999.

Julio 18 de 1999: Las FARC congelan los diálogos indefinidamente por estar en desacuerdo con el gobierno sobre la creación de una comisión de verificación que atienda denuncias sobre violaciones de derechos humanos en la zona. El gobierno aunque retira la propuesta, declara que quiere la paz, pero que está preparado para la guerra. Se conforma la Comisión Facilitadora Civil (CFC).

Septiembre de 1999: Pastrana anuncia el Plan Colombia. Para el cual el gobierno asignaría 4.000 millones de dólares y buscaría otros 3.500 millones en el exterior.

Octubre de 1999: Comienzan los diálogos para la agenda de paz entre el gobierno y las FARC después de que el gobierno retira su exigencia de una comisión de verificación en la zona desmilitarizada. El mismo día, se estima que unos 10 millones de personas toman parte de las marchas del *"No Más"* a la violencia, el secuestro y actos terroristas.

Noviembre de 1999: Continúan los diálogos sobre la agenda con las FARC a pesar de las ofensivas guerrilleras en 13 municipios. Las partes acuerdan que las audiencias públicas comiencen en diciembre, y las FARC ofrecen una tregua condicional para Navidad y Año Nuevo.

Diciembre 7 de 1999: El gobierno extiende la zona desmilitarizada por otros seis meses, hasta el 7 de junio de 2000. El noruego Jan Egeland es nombrado Asesor Especial para Colombia del Secretario General de las Naciones Unidas. Se pospone la primera audiencia pública.

Enero 13 de 2000: Las partes reanudan los diálogos tras la tregua unilateral declarada por los rebeldes con motivo de la Navidad y Fin de Año. El gobierno de Estados Unidos anuncia un paquete de 1.600 millones de dólares para el Plan Colombia.

Febrero 2 de 2000: Funcionarios encabezados por el alto comisionado para la paz, Víctor G. Ricardo, y portavoces rebeldes en las negociaciones inician una gira de 33 días por Suecia, Noruega, Italia, El Vaticano, España, Suiza y Francia.

Marzo 3 de 2000: El consejero Jaime Ruiz y el Director Nacional de Planeación, Mauricio Cárdenas, viajan a la zona de distensión para exponer el Plan Colombia.

Abril de 2000: Las FARC-EP les imponen un *"impuesto de paz"* a los colombianos ricos (expide la ley 02), amenazando secuestrar a quienes no lo paguen.

Abril 29 de 2000: Las FARC-EP anuncian el lanzamiento de su brazo político, el Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia (MBNC).

Mayo 3 de 2000: Camilo Gómez remplaza a Víctor G. Ricardo como Alto Comisionado para la Paz.

Mayo 16 de 2000: Delincuentes comunes asesina con un "collar bomba" a la campesina Ana Elvia Cortés en el departamento de Boyacá. Los oficiales acusan del crimen a las FARC-EP, sus voceros rechazan los cargos.

Mayo 22 de 2000: El gobierno suspende las negociaciones hasta que se esclarezca la autoría del crimen del *"collar bomba"*. Días después, reconoce que no fue una acción de las FARC-EP.

Junio 7 de 2000: Se extiende el plazo de la zona de distensión hasta el 7 de diciembre del mismo año.

Julio 7 de 2000: El fiscal general de la Nación, Alfonso Gómez Méndez, asegura tener pruebas de que dos niños secuestrados, por cuya liberación se exigen grandes sumas de dinero, están en poder de las FARC-EP. El grupo insurgente ofrece investigar las denuncias.

Julio de 2000: El gobierno y las FARC-EP intercambian propuestas de cese al fuego. En una conferencia internacional en Madrid, la comunidad internacional le expresa su apoyo al proceso de paz y algunos países ofrecen ayuda financiera. Se

crea el Grupo de Países Amigos del proceso de paz. Por esa misma época el presidente de los Estados Unidos Bill Clinton, aprueba 1.300 millones de dólares para el Plan Colombia.

Agosto de 2000: El gobierno reactiva el Consejo Nacional de Paz.

Septiembre 8 de 2000: El guerrillero Arnubio Ramos, quién se encontraba preso en Bogotá y es trasladado a la ciudad de Neiva Huila para adelantarle un juicio, secuestra en pleno vuelo un avión de la línea aérea Aires con 24 pasajeros a bordo y lo desvía a San Vicente del Caguán, donde queda bajo protección de las FARC-EP. El gobierno suspende las negociaciones y exige la entrega del secuestrador; la organización guerrillera se niega aunque posteriormente lo fusila.

Octubre 26 de 2000: Se reanudan las negociaciones, después de que se crea un comité para solucionar el escollo ocasionado por el secuestro. Los negociadores del gobierno y las FARC-EP acuerdan establecer una comisión especial para resolver el problema de los secuestros de las FARC-EP. También acuerdan comenzar una segunda ronda de audiencias públicas y examinar las propuestas de cese al fuego presentadas por las partes.

Noviembre 14 de 2000: Después que el gobierno se reuniera con las AUC y estas liberaran a siete congresistas. Las FARC-EP anuncian la "congelación indefinida" de las negociaciones hasta que el gobierno muestre resultados en la lucha contra los paramilitares.

Diciembre 6 de 2000: Pastrana prorroga por 55 días la vigencia legal de la zona neutral hasta finales de enero de 2001, un período mucho menor a los anteriormente decretados, como un mensaje a las FARC-EP para que haya avances. El Presidente convoca al Consejo Nacional de Paz.

Enero 4 de 2001: El gobierno solicita a las FARC-EP aclarar su responsabilidad en el asesinato del congresista Diego Turbay Cote y su familia. El parlamentario era Presidente de la Comisión de Paz de la Cámara y 45 días antes de su muerte, se había reunido con Joaquín Gómez miembro de las FARC-EP, a quién le manifestó sus temores. El representante fue asesinado el 29 de diciembre de 2000 junto con su madre y otros cinco acompañantes, a pocos kilómetros de la zona de distensión, hecho atribuido al frente 14 de esa guerrilla, comandada por Fabián Ramírez.

Enero 17 de 2001: Marulanda pide la prórroga indefinida para la zona de distensión.

Enero 21 de 2001: El Alto Comisionado para la Paz, Camilo Gómez, se reúne con las FARC para analizar propuestas de las partes. En esa misma fecha el Presidente Pastrana viaja a Francia y Suecia, insta a las FARC a reanudar las negociaciones a cambio de prorrogar el territorio neutral. Marulanda defiende los avances para lograr la liberación de prisioneros, a pesar de que no hay negociación.

Enero 23 de 2001: El ejército anuncia la movilización de 2.500 soldados hacia la frontera de la zona de distensión.

Enero 24 de 2001: La Corte Constitucional refrenda la facultad del Presidente Pastrana para crear zonas desmilitarizadas o distensión.

Enero 31 de 2001: El presidente Pastrana anuncia la prórroga por unos días de la zona de distensión con el único propósito de reunirse con Marulanda para discutir el futuro del proceso de paz.

Febrero 8 de 2001: Pastrana y *"Tirofijo"* celebran la *"tercera cumbre"* para salvar el proceso de paz y alcanzan el *Acuerdo de Los Pozos*. La zona desmilitarizada se extiende por ocho meses y se reanudan las negociaciones formales de paz. En esta reunión Pastrana y Marulanda dialogan sobre el intercambio de prisioneros, la lucha contra los paramilitares, los resultados del proceso de paz y el Plan Colombia.

Mayo de 2001: El Grupo de Países Amigos y el Grupo de Países Verificadores se reúnen con el gobierno colombiano para dialogar sobre las condiciones para la zona de encuentro.

Junio de 2001: El gobierno y las FARC acuerdan la liberación de 42 soldados y policías y la liberación de 15 guerrilleros de las cárceles. Adicionalmente, las FARC liberan unilateralmente a 242 soldados y policías.

Septiembre 27 de 2001: La Comisión de Notables, creada en mayo como resultado del Acuerdo de Los Pozos, presenta sus recomendaciones**,** entrega un documento con sugerencias para luchar contra el paramilitarismo y disminuir la intensidad del conflicto mediante una tregua bilateral inmediata. El 29 de septiembre la ex ministra Consuelo Araujo Noguera es secuestrada y asesinada por las FARC-EP.

Octubre 5 de 2001: Gobierno y FARC suscriben el "Acuerdo de San Francisco de la Sombra", en el cual se anuncia la necesidad de una inmediata discusión que lleve al cese del fuego.

Octubre 7 de 2001: Tras el secuestro y asesinato de la exministra de Cultura Consuelo Araujo Noruega, Pastrana prorroga hasta el 20 de enero de 2002 la vigencia del área neutral, pero anuncia mayores controles sobre la zona de distensión.

Octubre 17 de 2001: Las FARC-EP se levantan de la mesa y piden el levantamiento de las nuevas medidas de control. Marulanda le ordena a sus negociadores retirarse de las negociaciones hasta que se detengan los sobrevuelos en la zona desmilitarizada y los controles para entrar a ella.

Noviembre de 2001: El Asesor Especial para Colombia del Secretario General de las Naciones Unidas, Jan Egeland, renuncia y es remplazado por James Lemoyne. Marulanda reta a las clases gobernantes a que hagan una reunión para discutir qué es negociable de verdad.

Diciembre 24 de 2001: El alto comisionado para la Paz, Camilo Gómez, anuncia la reanudación de los contactos.

Diciembre 25 de 2001: Las FARC anuncian que el proceso de paz sigue en crisis.

Enero 3 y 4 de 2002: Las partes no logran reactivar el proceso debido al tema de los controles aéreos, terrestres y fluviales en la zona desmilitarizada.

Enero 8 de 2002: Los delegados del gobierno y las FARC no logran avances tras un encuentro de 10 horas y convocan otra para el día 9. La guerrilla envía nueve cartas abiertas al presidente, a la ONU, al Congreso y a la iglesia Católica, en ellas responsabilizan al gobierno por el eventual fracaso de los diálogos.

Enero 9 de 2002: El comisionado Gómez da por finalizado el proceso de paz.

Enero 10 de 2002: El presidente Andrés Pastrana concede un plazo de 48 horas para que el representante de Naciones Unidas en Colombia, James Lemoyne, realice una misión mediadora con los grupos amigos y la Iglesia que permita rescatar el proceso.

Enero 12 de 2002: James Lemoyne, mediador de Naciones Unidas en el conflicto entre el gobierno y las FARC, comunica a través de la televisión que parece inevitable una incursión del ejército en la llamada zona de distensión.

Enero 13 de 2002: Con el plazo ya vencido, que había sido otorgado por el presidente Andrés Pastrana, las FARC presentan un proyecto para continuar con el proceso de paz, el que rechaza el propio Presidente Pastrana.

Enero 14 de 2002: Embajadores de la ONU y diez países negocian a contra reloj para evitar que se termine el proceso de paz con las FARC-EP.

Enero 15 de 2002: Después de vencerse los dos plazos de 48 horas otorgados por el Presidente Andrés Pastrana, los negociadores tienen una nueva fecha límite, el 20 de enero. Ese día vence la prórroga decretada en octubre del año anterior para la vigencia de la zona desmilitarizada. Tras intensos esfuerzos, las FARC anuncian continuar con el proceso. Las partes acuerdan un cronograma para negociar el cese del fuego y la zona desmilitarizada se extiende hasta el 10 de abril.

Febrero 14 de 2002: Los candidatos presidenciales Horacio Serpa, Luis Eduardo Garzón e Ingrid Betancourt asisten a un foro en la zona de distensión, en el que

critican los atentados de las FARC-EP y piden a la guerrilla y al Gobierno evitar por todos los medios una guerra mayor.

Febrero: El gobierno de Estado Unidos anuncia 98 millones de dólares para financiar una nueva unidad del ejército que defienda la infraestructura petrolera de los ataques de la guerrilla.

Febrero 20 de 2002: El Gobierno da por terminada la llamada *"zona de distensión"* a raíz del secuestro por parte de la Columna Teófilo Forero de las FARC-EP de un avión con 22 ocupantes en el que viajaba el congresista Jorge Eduardo Gechem Turbay, Pastrana anuncia el fin del proceso de paz con las FARC-EP, concede un plazo de 48 horas para el retiro de los subversivos de la zona desmilitarizada y le ordena a la fuerza pública retomar el control de la misma.

Febrero 23 de 2002: Las FARC-EP secuestran a la senadora y candidata presidencial Ingrid Betancur y su compañera de fórmula presidencial Clara Rojas, a partir de este momento se reinicia las confrontaciones armadas.

Fuente: Periódico Portada, *cronograma del diálogo de paz* y consultas en línea en: www.elmundo.es, www.lafm.com.co/noticias/colombia.

ANEXO 4
NORMAS EN TEMAS DE PAZ EN COLOMBIA
PERÍODO 1980-2010

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1886	
GOBIERNO: TURBAY AYALA (1978-1982)	
Ley 37 de marzo 23 de 1981 - Amnistía	Establece una amnistía condicionada a favor de los desmovilizados autores de delitos políticos y conexos. Aplicable a hechos retroactivos, anteriores a la vigencia de la Ley.
Decreto 2761 de 1981	Crea la Comisión de Paz integrada por instituciones y representantes de la sociedad civil que asesorara al gobierno en materia de paz y desmovilización, la cual tuvo una vigencia hasta mayo de 1982.
Decreto 474 de febrero 19 de 1982	Reglamenta la Ley 37 de 1981 y establece los procedimientos para la extinción de la acción penal y de penas por delitos políticos y conexos.
GOBIERNO: BETANCUR CUARTAS (1982-1986)	
Ley 35 de noviembre 19 de 1982 -Ley de Amnistía e indulto	Por la cual se decreta una amnistía y se dictan normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz. Esta Ley en su artículo 1o. concede amnistía general a los autores, cómplices o encubridores de hechos constitutivos de delitos políticos cometidos antes de la vigencia de la misma. Esta norma estableció además beneficios jurídicos y socioeconómicos a quienes se desmovilizaran colectivamente.
Decretos 3286, 3287, 3288 y 3289 de 1982 y las Directivas Presidenciales 07 y 15 de 1982	Estas normas, reglamentaron la Ley 35 de 1982. Se crea el Fondo ley 35, adscrito al Ministerio de Gobierno para la coordinación y administración del proceso y se nombra comisionados para la Paz y se estable el Plan de Rehabilitación orientado hacia aquellas regiones y poblaciones afectadas por la confrontación armada y la violencia política.
Decreto 2496 de 1983	Creó el Plan Nacional de Rehabilitación especialmente dirigido a la intervención estatal en las zonas afectadas por la violencia. Asimismo se creó la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República, SIP.
Decretos 2711 del 19 Sept. de 1982, 240 y 2560 de 1983	Con estos Decretos se crea la Comisión de Paz, asesora del gobierno Nacional, integrado por 40 personalidades, la preside Carlos Lleras Restrepo y se nombran Altos Comisionados para la Paz.
Decreto 3030 del 18 octubre de 1985	Tras la renuncia de algunos miembros de las Comisiones de Paz, de Verificación y de Negociación y Diálogo, el presidente Betancur nombra una Comisión de Paz, Diálogo y Verificación mediante el Decreto No. 3030 de 1985, como remplazo de las demás comisiones que hasta el momento habían funcionado.
Ley 49 de junio 4 de 1985 o Ley de indulto	Por la cual se concede una autorización al Presidente de la República, se regula el ejercicio de la facultad de conceder indultos y se dictan otras disposiciones. El indulto sólo podrá cobijar a los condenados, mediante sentencia ejecutoriada por los delitos de rebelión, sedición y asonada. Se puede extender a delitos conexos.

GOBIERNO: BARCO VARGAS (1986-1990)	
Ley 77 del 22 diciembre de 1989- Ley de indulto a delitos políticos	Mediante la cual el Congreso de la República autorizó al Presidente de la República para conceder indulto a quienes hubieren cometido delitos políticos. Ordenamiento que proporcionó el marco legal al acuerdo de paz firmado por el gobierno nacional y el Movimiento 19 de Abril, M-19
Decreto Nº 206 de enero 22 de 1990,	Reglamenta la Ley 77 de 1989 por el Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 3° del artículo 120 de la Constitución Política (potestad reglamentaria del presidente).
Decreto 314 de 1990	Ampara el documento de política denominado "Una Política de Cambio para la Reconciliación, la Normalización y la Rehabilitación con vigencia hasta el 12 de enero de 1992, se crea la Consejería para la Reconciliación, la Normalización y la Rehabilitación, CRNR y los Consejos Regionales de Rehabilitación como instancia descentralizada para la definición en coordinación con el nivel central, de las políticas de rehabilitación.
2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	
Normas sobre la paz - Constitución Política de 1991	El artículo 22 de la Carta Política estableció la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. El artículo 189, numeral 4o, asigna la obligación al Presidente de la República de conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. Artículos 150 y 201 definen las facultades del Ejecutivo y del Legislativo para conceder indultos y amnistías, el Congreso tiene la facultad de "Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. El artículo 13 Transitorio, faculta por 3 años al presidente para tomar medidas que faciliten la reinserción de grupos guerrilleros desmovilizados.
GOBIERNO: GAVIRIA TRUJILLO (1990-1994)	
Durante el gobierno del presidente César Gaviria, se destacan los Decretos 1860, 2196, 2199 y 2015 de 1991,053 de 1992, 2707 de 1993 y 1835 de 1994.	
Decreto Nº 0213 de enero 23 de 1991.	Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público, el Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto número 1038 de 1984, reglamentó el procedimiento para la extinción de la pena y de la acción penal. Este Decreto fue el marco jurídico que permitió los acuerdos de paz firmados entre el Gobierno Nacional con el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT (25 de enero de 1991), con el Ejército Popular de Liberación, EPL (15 de febrero de 1991) y con el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL (27 de mayo de 1991. Igualmente, en agosto de 1991 el gobierno nacional adoptó el Decreto 1943 como marco para el acuerdo de paz firmado con los Comandos "Ernesto Rojas".

Decreto Nº 1943 de agosto 12 de 1991	Por el cual se dictan medidas sobre indulto y amnistía en ejercicio de la autorización conferida al Presidente de la República de Colombia por el artículo 30 de las disposiciones transitorias de la Constitución Política. Para los delitos de rebelión, sedición, asonada, conspiración y los conexos con éstos, cometidos con anterioridad a la promulgación de la Constitución Política de 1991.
La Ley 104 del 30 de diciembre de 1993.	"Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones". Artículo 1º. Objeto, dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidas en la Constitución Política. Esta norma marca otro hito en el proceso de Desarme Desmovilización y Reintegración (DDR), en Colombia, fue el soporte al concepto de reincorporación a la vida civil, asignaba funciones de seguimiento a los jueces para el cumplimiento de compromisos suscritos por el desmovilizado al recibir los beneficios jurídicos. El proceso de desmovilización individual era formalizado a través del poder judicial. Los jueces resolvían la situación jurídica del desmovilizado con la asignación de unas condiciones específicas a su perfil para asignar los correspondientes beneficios jurídicos y el compromiso al desmovilizado en cuanto a cumplir las obligaciones que las autoridades judiciales le señalaban, esta es la base del proceso de reincorporación a la vida civil que rige en Colombia, dado que la reintegración social y económica de los desmovilizados se lleva a cabo a partir de un proceso de atención psicosocial que construye un perfil individual con seguimiento a los procesos del desmovilizado en su ruta de reintegración. Establece beneficios condicionados a los reinsertados. Fue el marco de los acuerdos de paz firmados en 1994 con la Corriente de Renovación Socialista (CRS), las Milicias Urbanas de Medellín y el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera. No había coordinación entre entidades del ejecutivo.

Decreto 1385 de 1994	Este Decreto marca un hito en el proceso de institucionalización de la reinserción a la vida civil, el cual comienza a proyectar en el Estado un esquema de organización administrativa y jurídica que se requiere para llevar a cabo procesos masivos de tránsito a la vida civil. Con la creación del programa de desmovilizaciones individuales y voluntarias y con la definición de la situación jurídica del desmovilizado por parte de los jueces, se hizo posible atender las necesidades del reinsertado con un criterio de emergencia e incluye asimismo un programa de ayuda humanitaria y de beneficios socioeconómicos. Crea un comité interinstitucional de verificación sobre la pertenencia del desmovilizado a la organización armada. El artículo 1 de dicho reglamento estableció la competencia del análisis al Comité Operativo para la Dejación de las Armas, CODA. ("Decreto 1385 de 1984. Artículo 1o. Quienes por decisión individual abandonen voluntariamente sus actividades como miembros de organizaciones subversivas y se entreguen a las autoridades de la República, podrán tener derecho a los beneficios a que hacen referencia los artículos 9o, 48 y 56 de la Ley 104 de 1993, en las condiciones y mediante los procedimientos allí señalados.
GOBIERNO: SAMPER PIZANO (1994-1998)	
Ley 241 de 1995, amplió la Ley 104 de 1993 - Beneficio político a paramilitares	Esta norma amplió la Ley 104 de 1993 y brindó la posibilidad de beneficios jurídicos a los grupos paramilitares previa desmovilización y entrega a la autoridad competente. El reconocimiento del carácter político de los grupos de autodefensa durante el gobierno Samper fue otro hito importante en los procesos de DDR llevados a cabo en Colombia. Si bien históricamente el Estado colombiano sólo había reconocido carácter político a las guerrillas, con esta norma establecía un nuevo escenario de negociación con los grupos de autodefensa. Pese a la vigencia de dicha norma, existe una diferenciación muy clara en la distinción de tratamiento entre delito común y delito político que no había sido resuelta por la ley. El principal dilema en ese momento era cómo negociar con organizaciones armadas al margen de la ley como los grupos paramilitares reconociendo su carácter político.

Ley 418 de diciembre 26 de 1997	Consagra instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Estableció causales de extinción de la acción penal y de la pena en casos de delitos políticos y conexos. Esta norma fue el marco jurídico para el acuerdo de paz logrado con el MIR-COAR el 29 de julio de 1998, al amparo de los decretos 1247 de 1997 y 2087 de 1998. La norma señaló expresamente que el beneficio de indulto procedía en relación con los delitos políticos de rebelión, sedición, asonada, conspiración y sus delitos conexos. Constituye la base del marco legal que el Estado colombiano tiene para atender los procesos de Desarme Desmovilización y Reintegración con los grupos armados al margen de la ley. Dispone los mecanismos y herramientas jurídicas de DDR en Colombia para la atención de los desmovilizados. En su artículo 3o establece que "El Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de los derechos y libertades de los individuos y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad real y a proveer a todos de las mismas oportunidades para su adecuado desenvolvimiento, el de su familia y su grupo social." Establece zonas de concentración de grupos insurgentes y la cesación de acciones penales u órdenes de captura para los negociadores.
La Ley 434 de febrero 3 de 1998	Creó el Consejo Nacional de Paz para servir de cuerpo consultivo del gobierno nacional en materia de orden público y políticas de paz. Determina la política de paz como una política de Estado, permanente y participativa. En su estructuración deben colaborar en forma coordinada y armónica todos los órganos del Estado, y las formas de organización, acción y expresión de la sociedad civil, de tal manera que trascienda los períodos gubernamentales y que exprese la complejidad nacional. Cada gobierno propenderá por hacer cumplir los fines, fundamentos y responsabilidad del Estado en materia de paz.
GOBIERNO: PASTRANA ARANGO (1998-2002)	
Ley 418 del 26 de diciembre de 1997	El gobierno Pastrana, emplea los mecanismos de la ley 418 de 1997 que autoriza al presidente de la República a llevar a cabo negociaciones y procesos de paz con los grupos armados. Desde el punto de vista institucional se creó la Dirección Nacional de Reinserción en el Ministerio del Interior y un Grupo de Atención Humanitaria al desmovilizado en el Ministerio de Defensa. Así mismo se mantuvo la figura del Alto Comisionado para la Paz que dirigiría las negociaciones con las FARC y se creó una Comisión Facilitadora Civil para el proceso con el ELN.

Resoluciones 85 de 1998 y 39 de 1999,	Con estas normas se estableció la “zona de distensión” bajo el marco de la Ley 418 de 1997, para llevar a cabo negociaciones con las FARC. Las decisiones administrativas suspendieron las órdenes de captura que pesaban contra los negociadores del grupo guerrillero. Durante la administración Pastrana, después de cuatro años de negociación, en febrero de 2002 se produjo la ruptura del diálogo con las FARC y se suspendió la vigencia de la zona de distensión dando por terminado el esfuerzo de negociación de su gobierno con el principal grupo armado al margen de la ley.
Ley 548 del 23 de diciembre de 1999,	Prorrogar la vigencia de la Ley 418 de 1997, por tres (3) años a partir del 23 de diciembre de 1999. No modificó aspectos sustanciales en lo relativo al Desarme Desmovilización y Reinserción (DDR) establecidos en la norma inicial. Señala que el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana, FONSECON, para recompensas a colaboradores estarán a cargo del Ministerio del Interior o quien éste delegue.
GOBIERNO: URIBE VÉLEZ (2002-2010)	
La Ley 782 de 2002 o Ley de Orden Público.	Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones. Sirvió como marco de referencia para los procesos de desarme y reinserción individual y colectivos, fue reglamentada con los decretos 128 de 2003, 3360 de 2003, 2767 de 2004, y 1262 de 2004. Esta ley significó un avance en la incorporación de disposiciones especiales para menores de edad desvinculados de grupos armados al reconocerles la condición de víctima a los afectados o vinculados a grupos armados al margen de la ley, independientemente de si fueron capturados o de si se entregaron voluntariamente, a estos actores la ley les aplica el tratamiento especial dispuesto en los diferentes compromisos y tratados internacionales sobre derechos de infancia.

La Ley 975 del 25 de julio de 2005 - Ley de Justicia y Paz.	Tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Esta ley es otro hito en la aplicación de las políticas de DDR del Estado colombiano. En primer lugar, porque incorpora una visión que privilegia la reparación integral de la víctima; en segundo lugar, porque genera un marco jurídico de juzgamiento y sanción para delitos de lesa humanidad; y, en tercer lugar, porque involucra a la sociedad como destinataria del derecho a saber la verdad y logra articular el proceso de juzgamiento y reparación con la memoria, las garantías de no repetición y la reconciliación. Esta ley se estableció como balance entre dos valores: El sometimiento a la justicia mediante la confesión y la colaboración eficaz, y la reparación de las víctimas, a cambio de una pena más leve a la ordinaria bajo una modalidad de justicia transicional. Esta ley proporcionó un marco legal para el proceso de paz con las AUC y demás grupos armados al margen de la ley, que permitiera el juzgamiento y sanción de los delitos cometidos -aún los delitos de lesa humanidad-, mediante la aplicación de una pena alternativa inferior a la pena ordinaria, de hasta ocho años de prisión. El artículo 3o. señala la ALTERNATIVIDAD como un beneficio consistente en suspender la ejecución de la pena determinada en la respectiva sentencia, reemplazándola por una pena alternativa que se concede por la contribución del beneficiario a la consecución de la paz nacional, la colaboración con la justicia, la reparación a las víctimas y su adecuada resocialización. El objeto de la Ley de Justicia y Paz es primordialmente estimular y facilitar los procesos de negociación con grupos armados ilegales y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de los miembros de estos grupos.

Ley 1106 del 22 de diciembre de 2006 prorroga la Ley 782 de 2002.	Esta Ley prorroga por cuatro (4) años la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones. Facultan al gobierno para ofrecer programas de reincorporación a la vida civil a desmovilizados de Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML) que: a) se hayan entregado voluntariamente a las autoridades o b) sean miembros de grupos con los que se hayan firmado acuerdos de paz. Estas dos modalidades dan lugar a Programas de Desmovilización y Reincorporación de tipo individual (PDR-Individual) y colectivo (PDR-Colectivo). Para los menores de edad que se desvinculen de estos grupos armados, la normatividad actual reconoce su condición de víctimas de la violencia armada, y ordena para ellos un tratamiento especial y diferenciado al de los adultos. Esta norma sirvió de marco jurídico para la negociación llevada a cabo por el gobierno Uribe Vélez con las AUC, tendiente a la desmovilización colectiva en varias regiones del territorio nacional de este grupo armado ilegal. El artículo 3 concedió la facultad al gobierno nacional de "adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a obtener soluciones al conflicto armado." Es importante señalar que esta norma introdujo condicionamientos de los beneficios cuando el desmovilizado incurre o reincide en la comisión de delitos. En efecto, la condición resolutoria del beneficio de indulto y amnistía permite revocar el benefició cuando el beneficiario incurre nuevamente en delitos, convirtiéndose dicha disposición en una de las principales garantías de no repetición que el Estado debe vigilar, porque previene el reingreso a la ilegalidad por parte del desmovilizado. La posibilidad de revocatoria de los beneficios obtenidos por los desmovilizados hace parte de la tradición legal de Colombia. La efectividad de este mecanismo está marcado por la capacidad que tenga el Estado de realizar un seguimiento pormenorizado al proceso de reincorporación a la vida civil por parte del desmovilizado.

Fuente: Procesos de paz, antecedentes legales en Colombia, Procesos de Desarme Desmovilización y Reintegración – DDR. Resúmenes de normas y leyes realizados por el autor.

ANEXO 5
DISPOSITIVOS E INSTRUMENTOS DE NEGOCIACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO, PERÍODO 1981-2006

DISPOSITIVOS O INSTRUMENTOS FORMALES DE NOGOCIACIÓN		
1. Comisión de Paz. Creada con el Decreto 2761 de octubre 8 de 1981. **Gobierno: Turbay Ayala**	**2. Comisión de Paz Asesora del Gobierno Nacional.** **Constituida por el Decreto 2711 de septiembre 19 de 1982.** **Gobierno: Betancur Cuartas**	**3. Consejería para la Reconciliación, la Normalización y la Rehabilitación (CRNR). Creada con el Decreto 2577 de agosto 7 de 1986 y el Decreto 1860 de julio 26 de 1991** **Gobiernos: Barco Vargas y Gaviria Trujillo**
Objetivo: Explorar nuevas posibilidades para fortalecer la paz pública y crear las condiciones que permitieran la derogatoria de la legislación de emergencia (estado de Sitio).	**Objetivos:** a) Buscar opciones de incorporación de áreas y estamentos a la vida política, económica y social del país, dentro del marco del Estado de Derecho, el sistema político y la dinámica económica y social, que es necesario crear, para dar cabida, expresión y respuestas suficientes a las nuevas realidades, fuerzas y demandas generadas en los avances de la Nación; y para proveer a las instituciones democráticas vigentes, de la conducción que exige el desarrollo de la comunidad. b) Buscar alternativas de recuperación y desarrollo de las regiones, subregiones y secciones del territorio que a juicio del gobierno, o en concepto de la Comisión, requieren estrategias y programas específicos de acción del Estado y de los distintos sectores de la comunidad, para asegurar el desenvolvimiento ordenado de la economía y la sociedad colombiana. c) Explorar el mejoramiento sustancial de la justicia y la seguridad de los ciudadanos, tanto en las ciudades como	**Objetivos:** a) Asesorar al Presidente de la República en la elaboración de los programas que adelante el Gobierno para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación Nacional. b) Participar, de conformidad con las instrucciones que le imparta el Presidente de la República, en las conversaciones tendientes a la reincorporación a la vida civil de grupos guerrilleros que se vinculen decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno. c) Presentar al Presidente de la República las recomendaciones que considere convenientes para el logro de la reconciliación nacional. d) Las demás que le asigne el Presidente de la República.

	en el campo, así como de la vigilancia de la administración pública, y la tutela de los derechos de la comunidad. d) Buscar opciones de promoción de la eficiencia de la acción y del gasto público; y de la actividad del sector privado, en la atención de las necesidades básicas de nutrición, salud, educación, vivienda, empleo, seguridad social, participación ciudadana y recreación de los segmentos más pobres, vulnerables y desprotegidos de la población.	
Consejería para la Paz. Creada con el Decreto 0053 enero 13 de 1992. **Gobierno: Gaviria Trujillo**	**Consejería para la Paz - Oficina del Alto Comisionado Para la Paz. Decreto 2107 septiembre 6 de 1994.** **Gobierno: Samper Pizano**	**Consejería para la Paz -Oficina del Alto Comisionado Para la Paz, Consejería de Paz y Convivencia- Decreto 127 enero 19 de 2001.** **Gobierno: Pastrana Arango**
a) Asesorar al Presidente de la República en la elaboración de los programas que adelante el Gobierno para la Reconciliación Nacional. b) Participar, de conformidad con las instrucciones que le imparta el Presidente de la República, en las conversaciones tendientes a la reincorporación a la vida civil de grupos guerrilleros que se vinculen decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno. c) Presentar al Presidente de la República las recomendaciones que considere convenientes para el logro de la Reconciliación Nacional. d) Las demás que le asigne el Presidente de la	a) Asesorar al Presidente de la República en la estructuración y desarrollo de la política de paz. b) Verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas, con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, de conformidad con lo que disponga el Presidente de la República. c) Convocar a los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional. d) Facilitar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las gestiones que a su juicio puedan contribuir al desarrollo y consolidación de los procesos de paz, de acuerdo con las instrucciones del Presidente de la República. e) Dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los voceros y representantes de los grupos alzados en armas, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil, de acuerdo con las	a) Asesorar al Presidente de la República en la estructuración y desarrollo de la política de paz. b) Verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas, con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, de conformidad con lo que disponga el Presidente de la República. c) Convocar a los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional. d) Facilitar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las gestiones que a su juicio puedan contribuir al desarrollo y consolidación de los procesos de paz, de acuerdo con las instrucciones del Presidente de la República. e) Dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los voceros y representantes de los grupos alzados en armas, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil, de acuerdo con las órdenes

República.	órdenes que le imparta el Presidente de la República. f) Como representante del Presidente de la República, definir los términos de la agenda de negociación. g) Establecer los mecanismos e instrumentos administrativos que permitan el desarrollo de sus funciones en forma gerencial. h) Ser el vocero del Gobierno Nacional respecto del desarrollo de la política de paz frente a la opinión pública. El Alto Comisionado para la Paz, será el responsable suministrar la información sobre los procesos de paz.	que le imparta el Presidente de la República. f) Como representante del Presidente de la República, definir los términos de la agenda de negociación. g) Establecer los mecanismos e instrumentos administrativos que permitan el desarrollo de sus funciones en forma gerencial y ser el vocero del Gobierno Nacional respecto del desarrollo de la política de paz frente a la opinión pública. h) Las demás acordes con la naturaleza de la dependencia.

Comisiones y consejerías de Paz	**Funciones** a) Asesorar al Presidente de la República en la estructuración y desarrollo de la política de paz. b) Verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas, con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, de conformidad con lo que disponga el Presidente de la República. c) Convocar a los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional. d) Facilitar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las gestiones que a su juicio puedan contribuir al desarrollo y consolidación de los procesos de paz, de acuerdo con las instrucciones del Presidente de la República. e) Dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los voceros y representantes de los grupos alzados en armas, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil, de acuerdo con las órdenes que le imparta el Presidente de la República. f) Como representante del Presidente de la República, definir los términos de la agenda de negociación. g) Establecer los mecanismos e instrumentos administrativos que permitan el desarrollo de sus funciones en forma gerencial y ser el vocero del Gobierno Nacional respecto del desarrollo de la política de paz frente a la opinión pública. h) Las demás acordes con la naturaleza de la dependencia.

Comisión de Paz, Decreto 2761 de 1981, octubre 8 Duración: oct 8, 1981 - mayo 1982	• Comisión de carácter transitorio. Responsabilidad: tareas de asesoría y ejecución de trabajos de forma reservada. • Objetivos: buscar nuevas posibilidades para fortalecer la paz pública, y crear las condiciones que permitieran la derogatoria de la legislación de emergencia y salidas efectivas a los precarios resultados de la Ley 37 de 1981 que contemplaba una amnistía. • No estipulaba mecanismos concretos y entidades encargadas de proveer los medios y recursos indispensables para su funcionamiento. • Presidente de la Comisión de Paz: Carlos Lleras Restrepo.
Comisión de Paz Asesora del Gobierno Nacional Decreto 2711 de 1982, septiembre 19 Duración: septiembre 19 de 1982 - agosto 6 de 1986	• Comisión de carácter permanente [1]. Responsabilidad: tareas de asesoría y ejecución de trabajos de forma reservada. • Objetivos: además de partir del mismo objetivo de su antecesora, el Presidente Betancur le encargó la presentación de recomendaciones en la incorporación de áreas y poblaciones marginadas a la vida política, económica y social del país, recuperación y desarrollo de ciertas regiones (por ejemplo el Magdalena Medio), mejoramiento sustancial de la justicia y seguridad de los ciudadanos y la promoción de la eficiencia de la acción del gasto público y del sector privado. • El Ministerio de Gobierno fue el encargado de proveer los medios para su funcionamiento y desempeño. • Presidentes de la Comisión de Paz (en orden consecutivo): Carlos Lleras Restrepo, Otto Morales, Benítez y John Agudelo Ríos.

Instancia y periodo presidencial	**Perfil funcional**	**Consejeros**
Gobierno: Barco Vargas Consejería para la Reconciliación, la Normalización y la Rehabilitación. Documento “Una Política de Cambio para la Reconciliación, la Normalización y la Rehabilitación”, septiembre 18, 1986. Decreto 2577 de 1986, agosto 7; Decreto 1860 de 1991, julio 26 Duración: agosto 7, 1986 - enero 12, 1992.	• Consejería de carácter permanente y delegada especial del Presidente de la República. • Objetivos: a partir de 1986, coordinar las labores de reconciliación, normalización y rehabilitación; a partir de 1991, asesorar al Presidente en dichas materias, participar en las conversaciones tendientes a la reincorporación a la vida civil de grupos guerrilleros mediante un proceso de paz. • Se institucionaliza la temática y se ordena que las demás instancias del Estado cooperen con la Consejería.	**Consejero Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación** **Carlos Ossa Escoba**r *Periodo: agosto 7, 1986- diciembre 13, 1987. Decreto 2577 de 1986, agosto 7.* ***Rafael Pardo Rueda*** *Periodo: diciembre 14, 1987 – agosto 15, 1990. Decreto 2358 de 1987, diciembre 11; Decreto 2362 de 1987, diciembre 14.*

Gobierno: Gaviria Trujillo **Consejería para la Paz.** Decreto 0053 de 1992, enero 13 Duración: enero 13, 1992 - hasta el presente	**• Consejería de carácter permanente y asesora del Presidente de la República.** • Objetivos: asesorar y participar en los programas de reconciliación nacional. • Presentar recomendaciones al Presidente en temas de reconciliación y las demás funciones que le asigne el Presidente. • Consolidar el proceso de institucionalización de la Consejería.	**Consejero Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación** **Jesús Antonio Bejarano** Periodo: agosto 15, 1990 – enero 13, 1992. Decreto 1858 de 1990, agosto 15. **Consejero para la paz**. Horacio Serpa Uribe Periodo: enero 13, 1992 – octubre 14, 1992. Decreto 0054 de 1992, enero 13. **Ricardo Santamaría** Periodo: octubre 14, 1992 – septiembre 10, 1993 Decreto 1672 de 1992 [4], octubre 14; Decreto 1805 de 1993, septiembre 10. **Carlos Eduardo Jaramillo** Periodo: septiembre 10, 1993 – agosto 7, 1994 Decreto 2323 de 1993, noviembre 22
Gobiernos: Samper, Pastrana y Uribe Consejería para la Paz También llamada Oficina del Alto Comisionado para la Paz [2] Decreto 1957 de agosto 9 de 1994, Decreto 1959 de agosto 9 de 1994, Decreto 2107 de septiembre 6 de 1994. Decreto 127 de enero 19 de 2001.	**Consejería de carácter permanente y denominada también Oficina del Alto Comisionado para la Paz.** • Objetivos: asesorar al Presidente en la estructuración y desarrollo de la política de paz; verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas, con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz; convocar y facilitar la participación de los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional; dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los voceros y representantes de los grupos alzados en armas; definir los términos de la agenda de negociación;	**Alto Comisionado Consejería Presidencial para la Paz.** **Carlos Holmes Trujillo García** Periodo: agosto 7, 1994 – agosto 8, 1995. Decreto 1951 de agosto 7 de 1994. **Daniel García-Peña Jaramillo** Periodo: agosto 8, 1995 - agosto 7, 1998 (Coordinador Oficina del Alto Comisionado para la Paz) **Víctor G. Ricardo Piñeros** Periodo: agosto 9, 1998 – mayo 3,

	establecer los mecanismos e instrumentos administrativos que permitan el desarrollo de sus funciones en forma gerencial y ser el vocero del Gobierno Nacional. • Adquiere un rango ministerial y, como tal, participa como invitado en las deliberaciones del Consejo de Ministros, del Consejo de Política Económica y Social y al Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, cuando se traten temas relacionados con la ejecución de la política de paz. Tiene asiento en el Consejo Nacional de Paz y ejerce la Secretaría Técnica [3].	2000. Decreto 1642 de agosto 9 de 1998. **Camilo Gómez Alzate** Periodo: mayo 3, 2000 – agosto 6, 2002. Decreto 785 de mayo 3 de 2000. **Luis Carlos Restrepo Ramírez** Periodo: agosto 7, 2002 – hasta febrero de 2009. Decreto 1809 de agosto 7de 2002.

* Información tomada de la base de datos de la Fundación Ideas para la Paz resultante de la primera fase del proyecto "Sistematización de la información de los procesos de Paz en Colombia", Coordinadora: Andrea Padilla. Miembros del Equipo de trabajo: Angélica Durán, Gerson Iván Arias y José Nelson Camelo.

Fuente: Gerson Iván Arias, Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano, Serie Working papers FIP No.4, Fundación ideas para la paz, octubre de 2008.

Notas:

[1] Por permanente se entiende que extiende sus funciones hasta la culminación exitosa de la paz o hasta un cambio normativo.

[2] Según el Decreto 1959 de 1994 "el empleo de Consejero para la paz, a que se refieren los Decreto 0053 de 1992 y 1951 de 1994, se denomina Alto Comisionado en la Consejería Presidencial para la paz". Es decir, la figura denominada como Oficina del Alto Comisionado Para la Paz es equivalente a la Consejería para la Paz.

[3] Recientemente la Sección Quinta del Consejo de Estado ordenó al Presidente de la República la convocatoria del Consejo Nacional de Paz en el menor tiempo posible dado que la norma bajo la cual fue creado (Ley 434 de 1998) ha sido incumplida por la falta de reunión periódica de sus miembros.

[4] Este decreto designa de manera provisional a Ricardo Santamaría, Consejero para la Defensa y la Seguridad Nacional, en el cargo de Consejero para la Paz. En 1993 su nombramiento sería ratificado.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aguilar Villanueva Luis, *Políticas públicas*, Siglo XXI, México 2011

2. Arias Gerson, *Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano*. Fundación Ideas para la paz (FIP), Serie Working papers No. 4, Octubre de 2008

3. Bedoya Jineth, *Vida y muerte del Mono Jojoy*, Printer Colombiana S.A., Bogotá, noviembre de 2010.

4. Bejarano Sandoval, Ana María. *La paz en la administración Barco: de la rehabilitación social a la negociación política,* Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Documento de análisis político No. 9, Enero-Abril de 1990.

5. Bermúdez Jaime, Oficina de la Presidencia, Colombia, Los procesos de paz en Colombia: Múltiples negociaciones, múltiples actores, Latin American Program Special Report, Bogotá enero de 2007.

6. Buchanan James, La Hacienda Pública en un Proceso Democrático. Biblioteca de Ciencias Sociales. Sección Economía, Capítulo 2. Edición Aguilar. 1973.

7. Bunge Mario, La ciencia, su método y su filosofía. Editorial, Colombia la Nueva Ltda., Bogotá 1982.

8. BushneIl David, Colombia una Nación a pasar de sí misma, 16ª edición, Editorial Planeta, Bogotá 2012.

9. Castro Fidel, *La paz en Colombia*, Editora Política, La Habana, 2008.

10. Cuadernos políticos, entrevista Navarro Wolf
http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.45/45.9.AntonioNavarroWolfYRubenJimenezRicardez.pdf

11. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV), Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, Habana, febrero de 2015, consultado en: www.mesadeconversaciones.com.co/pdf.

12. Comisión de estadios sobre la Violencia, Colombia Violencia y Democracia, Universidad Nacional de Colombia – Colciencias, Bogotá 1988.

13. Cuarta Declaración Conjunta, suscrita por el Gobierno y el M-19 en Santo Domingo, Cauca, el 17 de marzo de 1989.

14. Cuervo Jorge. *"La posibilidad de las políticas públicas en Colombia"*, en: Análisis y Evaluación de políticas públicas: Debates y experiencias en Colombia, UNIJIS, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2009.

15. Echandía Camilo, *La experiencia del Caguán, punto de partida del debilitamiento de las FARC,* Revista, Universidad externado de Colombia, Facultad de finanzas, gobierno y relaciones internacionales, Bogotá 2010. http://portal.uexternado.edu.co/pdf/5_revistaZero/ZERO%2028/CamiloEchandia.pdf

16. Flores, Enrique y Valenzuela, Pedro. (1996), De la oposición armada al frustrado intento de alternativa democrática en Colombia. *Colombia Internacional,* 36, pp. 31-40.

17. García, Mauricio (1992c). "El proceso de paz con el M-19", capítulo 5, pp. 101-115. *De la Uribe a Tlaxcala. Procesos de paz,* Bogotá, Centro de Estudios de la Realidad Colombiana —CEREC—.

18. García, Ricardo, ¿Guerra con negociaciones y negociaciones sin paz? *Revista Foro,* 36, Bogotá 1999.

19. Giap Vo Nguyen, Guerra del Pueblo, Ejército del Pueblo. Ediciones, La Rosa Blindada. Buenos Aires 1971.

20. González, Camilo. (2004). Negociaciones con las FARC-EP 1982-2002. *Controversia,* 181, pp. 48-53.

21. González Camilo, El Caguán Irrepetible. En: http://www.setianworks.net/ indepazHome/ attachments/721_EL%20CAGUAN%20IRREPETIBLE.pdf

22. Guadarrama Pablo, Dirección y asesoría de la investigación científica. Editorial, Investigar Magisterio, 2ª edición, Bogotá 2011.

23. Guevara Ernesto. Guerra de Guerrillas. Ediciones Comuna Socialista. Bogotá, 1974.

24. Gutiérrez Alderid, Negociaciones de paz en Colombia, 1982-2009. Un estado del arte. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 2012.

25. Habermas, Jürgen. *Ciencia y tecnología como ideología política cientifizada y opinión política*. Técnos, Madrid. 1986.

26. Hernández Augusto, Las ideas Políticas en la historia, Universidad externado, febrero de 2008.

27. Jobert Bruno, Muller Pierre, Las Políticas Públicas, 3ª edición, Universidad Externado, Bogotá D.C, 2010.

28. Kalmanovitz Salomón, El impacto económico del conflicto interno colombiano y un escenario de paz Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano 2011. En: http://pnud.org.co/img_upload/3635346361636163616361636163616361636163/El_impacto_econ%C3%B3mico_del_conflicto_interno_colombiano_y_un_escenario_de_paz_Salom%C3%B3n_Kalmanovitz.pdf

29. Lasswell Harol, "The Policy Orientation", en: Lerner y Lasswell. Ed. The Policy Sciences, Stanford University Press, 1951.

30. Lasswell Harol, La orientación hacia la política, en Aguilar Villanueva. El estudio de las políticas públicas. México, Miguel Ángel Parrúa Editor, 1992.

31. Lenin, Vladimir. Guerra de guerrillas. En: La lucha de guerrillas a la luz de los clásicos del marxismo-leninismo. Ediciones Libro Abierto, Bogotá 1976.

32. Leguízamo, Camilo. (2002). Reflexiones sobre el proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana y las FARC-EP (1998-2002). *Archivos de Macroeconomía,* 204, pp. 1-12.

33. Marulanda Manuel, Discurso de instalación de la Mesa negociación en el Caguán, el 7 de enero de 1999, leído por Joaquín Gómez, 7 de enero de 1999.

34. Medellín Pedro, *La política de las políticas públicas*, series políticas Sociales No. 93, CEPAL, Santiago de chile, 2004.

35. Medina Carlos. Notas para una historia política FARC-EP 1958-2003. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 2009.

36. Mercado Edgardo, "Seguridad, Política, Estrategia" Schapire Editor. Buenos Aires 1975.

37. Molano, Alfredo. Historia del Conflicto armado en Colombia, 1920-2010, Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas, la Habana febrero de 2015.

38. Ministerio del Interior, *De las armas a la democracia.* Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán, Bogotá, 2000.

39. Mora Karen, Tesis de maestría: Factores obstaculizadores y favorecedores en un proceso de paz mediante negociación a partir de la experiencia de El Salvador y el Caguán, Universidad Católica de Colombia, 2015.

40. Muller Pierre, Las Políticas públicas, Universidad Externado de Colombia, tercera edición julo de 2010.

41. Musgrave, Richard Abel. Teoría de la Hacienda Pública. Biblioteca de Ciencias Sociales. Sección No. 1, economía. 1968.

42. Narváez Ginneth, *La guerra Revolucionaria del M-19 (1974-1989)*, Tesis de maestría en historia, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Historia, Bogotá, 2012. Consultada en: http://www.bdigital.unal.edu.co/9917/1/468440.2012.pdf

43. Navarro, Antonio. (2001). La desmovilización del M-19, diez años después. En: Cepeda, Fernando; Arnson, Cynthia y Bernal, Ana Teresa. *Haciendo paz: reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia.* Bogotá: El Áncora.

44. Nesi Carlo, Cuando callan los fusiles, Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica, Bogotá, Norma, 2007.

45. Pardo, Rafael: 10 años de acuerdos, 20 años de procesos de paz, 40 años de conflictos. En: Cepeda, Fernando; Arnson, Cynthia y Bernal, Ana Teresa. *Haciendo paz: reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia.* El Áncora, Bogotá 2001.

46. Pardo Rafael, Reconciliación: Miradas retrospectivas. *De las armas a la democracia.* Bogotá: Instituto Luis Carlos Galán para el desarrollo de la democracia. En: Ministerio del Interior, 2000.

47. Pastrana, Andrés. *La Palabra Bajo Fuego*, Editorial Planeta, Bogotá, agosto de 2005.

48. Pécaut Daniel, *Crónica de dos décadas de política colombiana*: 1968-1988. Bogotá: Siglo XXI Editores, 1988.

49. Pizarro María, *De su puño y letra*, Editorial Géminis Ltda., serie DEBATE, Bogotá, abril de 2015.

50. Pizarro Eduardo, *"La guerrilla y el proceso de paz",* en Gustavo Gallón (compilador), Entre movimientos y caudillos, Bogotá, CINEP-CEREC, 1989.

51. Pizarro Eduardo*, Evolución de los procesos y diálogos de paz en Colombia*, Observatorio de Construcción de paz. Primer Foro Colombiano en Construcción de Paz, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, marzo 10 de 2011. http://titan.utadeo.edu.co/comunidad/paz/images/stories/documentos/foro1/Eduardo%20Pizarro.pdf

52. Presidencia de la República, *documento consejería presidencial de la presidencia*, Bogotá, febrero de 1987.

53. Presidencias de la República, *Informe del presidente de la República*, Virgilio Barco Vargas, en clausura de sesiones del congreso, 1988.

54. Restrepo Juan*, Hacienda Pública, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2012.*

55. Restrepo Laura. Historia de una Traición, Plaza & Janes, Bogotá 1998.

56. Ricardo, Víctor, Hechos de paz, Tomo V, Oficina del Alto Comisionado de Paz, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, 1999.

57. Roth André, *Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación*, Editorial Aurora, julio de 2015.

58. Salazar Carlos, *Las políticas públicas*, Pontificia Universidad Javeriana, 2da edición, Bogotá 1999

59. Sartori Giovanni, *La Política*, lógica y método de las ciencias sociales, 3ª edición, Fondo de Cultura Económica, México 2002.

60. Sen Amartya, Desarrollo y libertad, editorial planeta, 8ª edición, Bogotá, octubre de 2006.

61. Tse Tung Mao, 1972, en: Narváez Ginneth, La guerra Revolucionaria del M-19 (1974-1989).Bogotá 2012.

62. Universidad Nacional de Colombia, *Análisis y Evaluación de políticas Públicas*, debates y experiencia en Colombia, UNIJUS, 2009.

63. Vargas Alejo, ¿Qué es una políticas de paz de Estado?, en: Ensayos de Paz en medio de una sociedad polarizada, Almudena Editores, 1998.

64. Vargas Alejo, *Ensayo de paz, en medio de una sociedad polarizada*. Almudena Editores Bogotá 1998.

65. Vargas Alejo, *Reflexiones y estrategias de paz, Agosto11 de 1996*, consultado en Ensayos de paz en medio de una sociedad polarizada. Almudena Editores, 1998.

66. Vargas Alejo, *Gobernabilidad, políticas públicas y conflicto armado*, en: Ensayo de paz en medio de una sociedad polarizada. Almudena editores, Bogotá 1998.

67. Vargas, Alejo. *Nueva prospectiva para la paz de Colombia, Bogotá* 2003. En: http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest_desarrollo/11-1/nueva_Prospectiva_para_la_paz.pdf.

68. Vicenç Fisas, *Proceso de paz en Colombia*, Cuadernos de Construcción de Paz, noviembre de 2010. http://escolapau.uab.es/img/qcp/procesos_pazcolombia.pdf

69. Villalobos, Joaquín. Comparaciones de los conflictos y procesos de paz de Colombia y El Salvador. En: Cepeda, Fernando; Arnson, Cynthia y Bernal, Ana Teresa. *Haciendo paz: reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia.* El Áncora, Bogotá 2001.

70. Villamizar Darío. *Un adiós a la guerra. Memoria histórica de los procesos de paz en Colombia*. Editorial Planeta, primera edición, Bogotá, 1997.

71. Weber Max, *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México 1987.

72. Zuluaga Jaime, *De guerrillas a movimientos políticos* (Análisis de la experiencia colombiana: El caso del M-19). En: Peñaranda, Ricardo y Guerrero, Javier. *De las armas a la política.* Tercer Mundo, Bogotá, 1999.

Normas, documentos, revistas y periódicos consultados

1. Acuerdo de Paz, Tipología de los Acuerdos de Paz por periodos presidenciales 1982-2003. En: http://www.c-r.org/sites/default/files/20_Acuerdos%20de%20paz.pdf

2. Acuerdo Político con M-19 marzo 9 de 1990 http://pdba.georgetown.edu/CLAS %20RESEARCH/Library%20and%20Documents/Peace%20Processes/1990-1994/1990%20Mar_M19_Acuerdo.pdf

3. Constitución política de Colombia de 1886.

4. Constitución política de Colombia de 1991.

5. DANE, Estadísticas Población de Colombia, 1987.

6. Discurso de posesión Barco Virgilio, 7 de agosto de 1986

7. Diccionario enciclopédico Thema, segunda edición, tomo 4, Editorial Printer Colombia Ltda., Bogotá 1990.

8. DNP, *Familias en Acción*, consultado en: http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/1/30291/Colombia_JFArias_DNP.ppt.pdf

9. Dialogo nacional con el M-19, el EPL y la ADO en 1984 http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Dialogo_nacional_M-19_EPL_ADO.pdf

10. Diapositivas, Fases del Conflicto Armado y Procesos de Paz. Consultado en: otramiradadelconflicto.wikispaces.com

11. El Colombiano, *El Gobierno y las FARC llegaron al Caguán sin agenda*, febrero 20 de 2012, consultado en www.elcolombiano.com.

12. IEPRI-CEREC, Pasado y presente de la violencia en Colombia. 2a edición Bogotá1995.

13. INDEPAZ. El Caguán, Instituto de estudios para el desarrollo y la paz (Indepaz), 2013, documento.PDF en red. www.indepaz.org.co

14. El Tiempo, 10 de julio de 1986, p. 6 A “Declaración Barco”

15. El Espectador*, "Carlos Pizarro, el pionero de la paz"*, Bogotá, abril 25 de 2015.

16. Fundación Ideas para la Paz. (2006b). *Cronología FARC: Hechos más relevantes durante el gobierno de Uribe. Consultae en:* http://www.ideaspaz.org/secciones/publicaciones/download_documentos/Cronologia%20FARC.pdf.

17. LAP-Pdf indd- contenido - Procesos de Paz en Colombia múltiples negociaciones http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP_PDF.indd.pdf

18. Ley 434 de 1998 “Consejo Nacional de Paz- la Paz como política de Estado”

19. Ley 77 de 1989. “Ley de indulto”

20. Ley 152 de 1994 “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”

21. Plan Colombina y conflicto interno colombiano, en: www.fes-seguridadregional.org/pdf.

22. Primera y segunda declaración conjunta, gobierno Barco y M-19, enero 10 de 1989.

23. Reflexiones y enseñanzas del proceso de paz con el M-19 http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/ZarateMazuera-RoaAlvira_Reflexionesyensenanzas.pdf

24. Revista Semana, No. 318, 7-13 de junio de 1988; No. 320, 21-27 de junio de 1988; No. 322, 5-11 de julio de 1988; No. 323, 12-18 de julio de 1988; y No. 326, 2-8 de agosto de 1988.