



**UNIVERSIDAD CATÓLICA**  
de Colombia



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA**

**Y**

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO DE ITALIA**

**MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y ECONÓMICA**  
**ÉNFASIS EN PAZ E INTEGRACIÓN**

**LAS POLITICAS DE PAZ EN COLOMBIA**

Un análisis de contexto entre los diálogos de paz bajo el gobierno  
de Andrés Pastrana y el de Juan Manuel Santos

TRABAJO DE GRADO

HELBERT ROJAS SARMIENTO

Director: Doctor VICTOR MARTIN



## Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:  
**Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

### Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

## **Agradecimientos**

*En esta etapa de mi existencia en la que no tengo veinte años pero tampoco me siento viejo, las prioridades en mi vida a lo largo de tantos años, siguen siendo sólidas y coherentes con lo que pienso, siento y digo. Por eso, mis agradecimientos primeramente a Dios, Jesucristo como fundamento de mi vida y de la Universidad Católica de Colombia; a él como el ser supremo que guía mis pasos, ordena mis pensamientos, abre mi entendimiento, fortalece mi cuerpo y mi espíritu; a la Università Degli Studi di Salerno y a sus valores inspirados en el pluralismo independiente frente a cualquier tendencia u orientación ideológica, política y económica; la libertad de pensamiento y a la garantía de la dignidad humana y convivencia civil. Especial agradecimiento a mi madre, a mi esposa Elizabeth, a mis hijos, nietas, hermana y hermano quienes sobrellevaron y disimularon mi ausencia a lo largo de estos dos últimos años dedicados a la maestría, a sus oraciones y continuo e incondicional apoyo. A todos los profesores de la Maestría por su contribución y acompañamiento; al profesor Antonio Scocozza por apoyar el verso y la poesía como complemento de la vida y la maestría; al doctor Víctor Martín por su dedicación y orientación en la dirección de este trabajo; a mis amigos y colegas como Andrés Riveros que siempre me animaron, en especial a mi amigo y profesor Alberto Ruano, por sus valiosos comentarios y sugerencias, como también en la parte de corrección de estilo.*

*A todos ellos, por siempre mis agradecimientos y sincera gratitud.*

## Tabla de Contenido

<b>PREFACIO.</b> .....	<b>pág. 1</b>
<b>INTRODUCCIÓN.</b> .....	<b>pág. 3</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>REFERENTES TEÓRICOS E HISTÓRICOS DEL CONFLICTO ARMADO Y LAS POLÍTICAS DE PAZ EN COLOMBIA.</b> .....	<b>pág. 4</b>
1.1 <u>Los enfoques maximalista, minimalista e intermedio.</u> .....	pág. 4
1.2 <u>La violentología en Colombia.</u> .....	pág. 8
1.2.1 Las condiciones para alcanzar la paz y los cambios estructurales. ....	pág. 9
1.3 <u>La Teoría de Resolución de Conflictos.</u> .....	pág. 10
1.3.1 El enfoque de la Teoría de Resolución de Conflictos.....	pág. 11
1.4 <u>El enfoque intermedio.</u> .....	pág. 13
1.4.1 El tema de los mediadores.....	pág. 14
1.4.2 La participación internacional en el conflicto colombiano. ....	pág. 15
1.5 <u>Referentes históricos.</u> .....	pág. 18
1.5.1 Belisario Betancourt y los diálogos. ....	pág. 19
1.5.2 El gobierno de Virgilio Barco, 1986-1990.....	pág. 21
1.5.3 Gaviria y la nueva Constitución política. ....	pág. 23
1.5.4 Los diálogos y el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998). ....	pág. 25
1.5.5 El gobierno de Pastrana y la zona de distensión.....	pág. 27
1.5.6 La guerra total y la desmovilización fallida en los gobiernos Uribe. ....	pág. 29
1.5.7 Planteamientos iniciales para la agenda de los diálogos de paz durante el gobierno de Juan Manuel Santos.....	pág. 33
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>LOS DIÁLOGOS DE PAZ BAJO EL GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA (1998-2002).</b> .....	<b>pág. 36</b>
2.1 <u>El contexto y la coyuntura política.</u> .....	pág. 37
2.1.1 El Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz”. ....	pág. 39
2.1.2 Los objetivos de las FARC.....	pág. 42
2.2 <u>Los actores del conflicto y del proceso de paz.</u> .....	pág. 43
2.2.1 Actores internos. ....	pág. 43
2.2.2 Actores externos. ....	pág. 45
2.3 <u>Las condiciones de los diálogos.</u> .....	pág. 46
2.3.1 Cese al fuego.....	pág. 47
2.3.2 Exposición a los medios de comunicación. ....	pág. 48
2.4 <u>Los momentos más importantes y el fin de los diálogos.</u> .....	pág. 49

<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>LOS DIÁLOGOS DE PAZ EN EL GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS (2010-2014)</b> .....	<b>pág. 53</b>
3.1 <u>El contexto y la coyuntura política</u> .....	pág. 54
3.1.1 El Plan Nacional de Desarrollo “Buen Gobierno para la Prosperidad Democrática”.....	pág. 56
3.1.2 Los objetivos de las FARC.....	pág. 60
3.2 <u>Los actores del conflicto y del proceso de paz</u> .....	pág. 60
3.2.1 Actores internos. ....	pág. 61
3.2.2 Actores externos. ....	pág. 61
3.3 <u>Formulación de las condiciones de los diálogos</u> .....	pág. 62
3.3.1 Cese al fuego.....	pág. 65
3.3.2 Exposición a los medios de comunicación. ....	pág. 66
3.4 <u>Los resultados hasta 2014: Un balance provisional</u> .....	pág. 67
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>pág. 70</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>pág. 75</b>

## PREFACIO

*La guerra, expresión de diferentes sentidos, de diferentes intereses, extrañas combinaciones que dejan ver la cruda realidad, ellas combinan el frío recalcitrante de la muerte con el calor asfixiante de la vida, la sangre con el sudor, la tristeza con la alegría, la súplica con la indiferencia, el lamento con la euforia, la armonía del silencio con la disonancia del estruendo de las armas, el dolor con la vergüenza, el hambre con la escasez la existencia con la dignidad humana, injusta e inhumana, en ella se madura el poder de cambiar la riza por el llanto, el libro por las armas, la fría obscuridad con una falsa claridad con el simple destello de una bomba, amilana la paz, expatría la esperanza, destierra el amor, alimenta odios y rencores, desmiembra el cuerpo, desgarrar el alma, el rechinar de las cadenas ensórdese el pensamiento, las manos atadas impiden el alimento, los grillos rompen los pies, interrumpen el caminar por la vida, por la fe y la esperanza, bien venida la muerte a cambio de esa continua mal llamada existencia. Es hoy y es el momento en que la tierra solo es útil para ocultar la muerte y acoger en sus entrañas los fríos despojos de inocentes y las flores que algún día engalanaban los campos hoy solo sirven para adornar las indolentes tumbas, el fin de la guerra no es la paz ni la igualdad es simplemente la muerte. Las plantas que en su naturaleza son regadas por suaves rocíos, hoy son regadas con las lágrimas, con el sudor y la sangre de inocentes; el mismo campo y el verde de sus montañas son ataviados con cruces de diferentes tamaños, diferentes colores, diferentes epitafios e incuestionablemente diferentes nombres, por ende diferentes son sus dueños, pero todas ellas tienen el sello característico de la guerra "la muerte"; el viento podrá borrar largos caminos, trochas enteras, levantar las hojas de los árboles y hasta la misma tierra, pero aunque quisiera*

*no podrá borrar jamás las huellas enclavadas de la misma guerra, simplemente va y viene, una y otra vez, y con su nítido y sonoro eco gime a grandes voces de norte a sur, de oriente a occidente, de día y de noche, en las grandes ciudades, en olvidadas veredas y en desaparecidos pueblos por favor, no más sangre, no más llanto, no más muerte, no más guerra.*

Helbert Rojas Sarmiento, agosto 30 de 2012.

## INTRODUCCIÓN

Puede resultar hasta obvio subrayar la importancia del tema de la paz en Colombia, sabiendo, por una parte, el largo historial que acompaña al conflicto armado en nuestro país y, por otra, los esfuerzos que, desde diferentes experiencias, contextos político-económicos y enfoques teóricos, los distintos gobiernos han adoptado por tratar de eliminar, o al menos reducir, los niveles de violencia que atraviesa la vida social, política y económica de los colombianos.

De este modo, como opción de grado en la Maestría en Ciencias Políticas y Económicas con énfasis en la Paz, presento este trabajo: *“LAS POLITICAS DE PAZ EN COLOMBIA. Un análisis de contexto entre los diálogos de paz bajo el gobierno de Andrés Pastrana y el de Juan Manuel Santos”*, con el ánimo de contribuir, aunque sea modestamente, a la comprensión de un fenómeno que presenta hoy, particularmente, un significado tan particular para el futuro de nuestro país y de centenas de miles de compatriotas que, como actores, copartícipes o víctimas, se han visto afectados por la violencia, en sus muchas manifestaciones y dimensiones.

El tema de esta indagación, entonces, se centrará en las Políticas de Paz, vale decir en las orientaciones que siguen los gobernantes para hallar soluciones a los múltiples, porque en realidad no se trata sólo de uno, conflictos armados en nuestro país. Vale decir, la delimitación del problema de investigación, dentro de este tema que presenta tantos aspectos complejos, contradictorios y sujeto a



tantas condiciones, se concentra en las políticas públicas orientadas a la resolución del conflicto armado, dejando por fuera o, mejor dicho, tratando sólo de manera complementaria muchos aspectos que siendo muy importantes (técnicas de negociación, situación de víctimas, atención de menores implicados en el conflicto, marco legal y jurídico, entre tantos otros) no podrían ser tratados de manera rigurosa en un trabajo como el que aquí se presenta.

Esta delimitación temática se complementa con otra delimitación que hace un intento por comparar qué distingue el actual proceso de paz, emprendido por el presidente Santos, con aquél otro que había conducido al establecimiento de una “zona de despeje” en el Caguán, bajo la administración de Andrés Pastrana. Y varias preguntas – sin duda compartidas por muchos otras personas – han animado este trabajo, por ejemplo: ¿en qué se diferencia el actual proceso de paz de aquél otro emprendido por el presidente Pastrana? ¿Qué factores más influyeron para que el proceso de paz del presidente Andrés Pastrana hubiese terminado en un fracaso? ¿Podemos confiar que el actual proceso concluirá de manera exitosa? En fin, interrogantes a los cuáles me sería imposible dar una respuesta definitiva, pero que espero sí sea, este trabajo, una aproximación a esa anhelada paz en Colombia.

La bibliografía existente sobre este tema es muy abundante y desde muy diversos ángulos se han abordado los estudios de la violencia y de las políticas de paz en Colombia. Ciertamente, es muy difícil lograr separar nuestras propias creencias y simpatías políticas, de los análisis que efectuemos en un tema que es, esencialmente, un tema político y cargado, muchas veces, de visiones ideológicas. Sin embargo, creo que - sobre todo en el momento actual que atraviesa nuestra patria - ese esfuerzo de análisis y de desapego de nuestras convicciones irreflexivas o, en muchos casos, fanatismos, es además de sano muy necesario para superar el que parece ser el conflicto eterno de nuestra sociedad.

En el capítulo 1: *“Referentes teóricos e históricos del conflicto armado y las Políticas de Paz en Colombia”* se tratarán los principales enfoques teóricos, sus presupuestos e implicaciones que se han implementado en nuestro país y un breve recuento histórico, desde el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) hasta el momento actual, de las políticas de paz que se han aplicado en diferentes coyunturas políticas, económicas e internacionales.

En los capítulo 2 (“Los diálogos de paz bajo el gobierno de Andrés Pastrana”) y capítulo 3 (“Los diálogos de paz bajo el gobierno de Juan Manuel Santos”) se tratarán a manera de aproximación analítica, diferentes aspectos que faciliten su comparación, tales la coyuntura político-económica de uno y otro gobernante, los Planes de Desarrollo, los actores más significativos del conflicto, internos y externos, las condiciones en las cuales se desarrollan los diálogos, en fin los resultados que arrojaron o que, esperamos, arrojen.

Por fin, el capítulo 4, “Conclusiones”, recogerá las principales conclusiones a las que he podido llegar y a encontrar una respuesta a las preguntas del comienzo de esta investigación.

## CAPÍTULO 1

# REFERENTES TEÓRICOS E HISTÓRICOS DEL CONFLICTO ARMADO Y LAS POLÍTICAS DE PAZ EN COLOMBIA

Los principales enfoques teóricos utilizados en el tratamiento del conflicto armado colombiano y que han servido en diferentes períodos de la historia colombiana para orientar las políticas gubernamentales, son básicamente tres: el enfoque maximalista; el enfoque minimalista, y un tercer enfoque, más reciente, llamado *Intermedio*<sup>1</sup>, ya que, de algún modo, trata de reunir elementos de los dos enfoques anteriores.

En este capítulo, entonces, presentaré estas tres referencias teóricas que han orientado u orientan las políticas gubernamentales de paz frente al conflicto armado y haré una recapitulación histórica acerca de cómo han evolucionado estas políticas, bajo las diferentes administraciones, desde 1982 hasta la actualidad.

### 1.1. Los enfoques maximalista, minimalista e intermedio

Las tensiones teóricas entre los enfoques maximalista y minimalista se presentan en varios planos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> GUTIÉRREZ LOAIZA, Alderid (2012) *Negociaciones de paz en Colombia, 1982-2009. Un estado del arte*; en: Estudios Políticos, 40, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia (Medellín); pág. 178.

<sup>2</sup> RETTBERG, Angelika (2002). *Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto*, Bogotá: Universidad de los Andes. Revista de estudios sociales N° 15, disponible en: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/471/view.php>

Según los maximalistas para la comprensión del conflicto armado, se deben ubicar en un primer lugar, las razones históricas, las condiciones estructurales, sociales y económicas, que condujeron a la situación de confrontación bélica entre los grupos insurgentes y las fuerzas del Estado<sup>3</sup>.

De ese modo, toda vez que se establezcan mesas de diálogo y negociación, la agenda de discusión debe iniciarse por la discusión de las condiciones objetivas, las aspiraciones de cambio de los sectores representados por esos grupos insurgentes para que se presenten condiciones apropiadas para alcanzar la paz.

El enfoque minimalista, por el contrario, comprende que el conflicto armado entraña *incompatibilidades* entre los objetivos máximos de las fuerzas en confrontación<sup>4</sup>. El análisis del conflicto no pasa entonces por comprender tanto las razones históricas y sociales que asisten a los contendientes, si es justo o no que haya una reforma agraria, por ejemplo, sino en establecer las posiciones recíprocas, la cuantificación militar, las capacidades recíprocas de uno y otro contendiente para hacer valer sus propias aspiraciones.

En ese sentido, para los minimalistas los diálogos y negociaciones de pacificación, no pueden iniciarse por los objetivos máximos, porque éstos son los que llevaron a la situación de confrontación bélica, son incompatibles entre sí, sino que deben tratarse, en la agenda de negociación, prioritariamente, los temas menores o mínimos y sobre los cuales ambas partes podrían estar de acuerdo; por ejemplo, la no participación de niños menores en la guerra, acciones de desminado, intercambio de prisioneros y secuestrados, entre otras situaciones que, si bien tal vez no terminarían definitivamente con el conflicto, sí podrían reducir los costos innecesarios, tanto económicos como en vidas humanas.

El enfoque intermedio, que es ante todo un intento por conciliar las posturas maximalistas y minimalistas va a entender que es necesario partir de una agenda amplia de diálogos y negociación, una agenda que comprenda tanto los objetivos máximos como los mínimos, tanto del Estado como de la insurgencia, para llegar a una efectiva cesación de la confrontación bélica y poner fin al empleo de métodos violentos para resolver los problemas sociales.

---

<sup>3</sup> RUANO MIRANDA, Alberto (1996). *Los laberintos de la paz*; en: Revista de la Universidad de Antioquia (Medellín), N° 243, pág. 94-98.

<sup>4</sup> Ibid.

De allí que aparezcan nuevas figuras políticas legales, como las leyes de reparación de víctimas, el tema de la justicia transicional, entre otras, que permitirían llevar a cabo tanto el cumplimiento de los objetivos mínimos, de urgencia humanitaria en Colombia, como el de los objetivos máximos, ya de carácter más estructural.

Este plano de tensión entre el enfoque maximalista y el minimalista, que se pretende resolver con agendas más amplias en los diálogos actuales, también se expresa en las medidas a adoptar en la situación de postconflicto. Así lo expresa la investigadora Angelika Rettberg: *“Esto refleja tensiones entre visiones minimalistas y maximalistas de los retos del postconflicto. En el primer caso, la construcción de paz se reduce a la superación de las secuelas específicas del conflicto, mientras que una visión maximalista se enfoca en parar la guerra y, además, en generar las condiciones propicias para el desarrollo económico, político y social.”*<sup>5</sup>

De ese modo una posición intermedia representaría un compromiso entre la búsqueda de la estabilidad de una paz definitiva (objetivo maximalista) y la factibilidad de los pasos previos (objetivos minimalistas, operativos).

La construcción de la paz para el postconflicto presenta una conjunción de retos minimalistas, que estarían reducidos a *“la superación de las secuelas específicas del conflicto como, por ejemplo, la reconstrucción de la infraestructura destruida”* y de retos máximos y aspiraciones maximalistas, orientados ellos a terminar definitivamente la guerra y a *“generar las condiciones propicias para fomentar el desarrollo económico, político y social del país en cuestión, para superar las causas así llamadas ‘estructurales’ de los conflictos, como, por ejemplo, la pobreza, la inequidad y la exclusión que estas generan”*<sup>6</sup>.

Para los minimalistas mezclar las agendas de los diálogos de paz y de desarrollo genera problemas de eficacia y también de legitimidad, pues mientras la paz se presenta como un logro operativo: cese al fuego y desarme de la insurgencia (eficacia) y aunque no produzca un mayor desarrollo y equidad social igualmente sería una paz válida para la sociedad colombiana (legitimidad). Por ello es que

---

<sup>5</sup> RETTBERG, Angelika (2002), Op. cit.

<sup>6</sup> Ibid.

“muchos minimalistas se aproximan de forma desencantada al debate sobre las raíces de los conflictos”<sup>7</sup>. De ese modo la actividad de construcción de paz en una perspectiva minimalista se restringe al corto plazo.

En cambio, para los maximalistas, una construcción de paz que no resuelva los problemas de la pobreza y de la inequidad es netamente insuficiente. El enfoque maximalista critica al minimalismo, al que considera una especie de ingeniería social destinada sólo “administrar los conflictos para evitar que desborden niveles manejables”<sup>8</sup>, pero sin alterar las raíces profundas de la pobreza y la desigualdad estructurales de la sociedad.

El enfoque teórico intermedio relaciona, por una parte, la alta conflictividad con el bajo nivel de desarrollo económico, vale decir que el crecimiento económico, si se dirige a reducir la pobreza y a moderar la desigualdad, también lograría disminuir el grado de conflictividad, tal como acontece en las sociedades más desarrolladas.

#### Cuadro 1. Interpretaciones de la construcción de paz

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

	<b>Visión maximalista</b>	<b>Visión minimalista</b>	<b>Visión intermedia</b>
<b>Definición de paz</b>	Paz es justicia y bienestar para todo/as.	Paz consiste en cese de hostilidades entre las partes y adopción de medidas para evitar recaer en el conflicto.	Paz, para ser duradera, requiere de cese de hostilidades y de suficientes bases sociales y económicas para evitar una recaída y sentar las bases para el desarrollo posterior.
<b>Contenido de la actividad de construcción de paz</b>	Remoción de secuelas del conflicto y reformas institucionales y estructurales de fondo (incluyendo reformas del Estado y del sistema económico).	Reparación de secuelas directas del conflicto (e.g. reconstrucción de infraestructura, retorno de refugiados, remoción de minas) y eliminación de incentivos para la continuación del conflicto (e.g. control de minas de diamantes, tráfico de narcóticos)	Reparación de secuelas del conflicto y reformas estructurales "estratégicas" (e.g. sistema electoral, administración de justicia, buen gobierno y mecanismos de resolución pacífica de disputas) para "nutrir" la paz.
<b>Plazo</b>	Largo	Corto	Mediano, aprovechando la "ventana de oportunidad".

Tomado de: RETTBERG, Angelika (2002) *Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto*, Bogotá: Universidad de los Andes. Revista de estudios sociales N° 15, disponible en: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/471/view.php>

## 1.2. La violentología en Colombia

Tal ha sido la magnitud y la duración de los conflictos armados en Colombia que se ha conformado una especialidad en el área de las ciencias sociales, en la sociología, economía, antropología y las ciencias políticas que ha adoptado el nombre de Violentología, como disciplina orientada al estudio de los procesos de violencia y de las formas que ésta adopta en los conflictos armados. Los representantes de esta corriente de investigación social, *“han trabajado sobre varias hipótesis, casi todas históricas, económicas y culturales, con el afán de reunir un cuadro explicativo de la situación actual. Como el presente, al decir de Fernand Braudel, está conformado en un noventa y nueve por ciento de pasado, el estudio de la violencia debía escrutar en las raíces, en los orígenes, de los conflictos armados para explicar su razón de ser”*<sup>9</sup>.

Este grupo de intelectuales e investigadores, en su mayoría provenientes de la Universidad Nacional de Colombia, va a jugar un rol en la elaboración de políticas

<sup>9</sup> RUANO MIRANDA, Alberto, óp. cit.

públicas. Así lo explica Laura Cartagena: *“a partir de las décadas de los ochenta y noventa en Colombia, se gestan unas condiciones específicas que van a permitir la consolidación de un grupo de intelectuales -científicos sociales y economistas, especialmente- como un nuevo actor político y su intervención concreta en la producción de políticas sociales y económicas”*<sup>10</sup>.

En ese sentido, en cuanto a las políticas sociales, el énfasis recae en políticas *“enmarcadas particularmente en torno al problema de la violencia y como resultado de la gesta de un proceso de paz, que moviliza y actúa sobre un grupo de intelectuales especialistas en el tema”*<sup>11</sup>.

### **1.2.1 Las condiciones para alcanzar la paz y los cambios estructurales**

Fernán González, desde el CINEP, sintetiza muy eficientemente cuál es el enfoque adoptado por los violentólogos en Colombia para analizar los procesos de violencia y por qué cualquier proceso de paz debería proponer cambios estructurales es decir objetivos maximalistas. Desde ese punto de vista, ciertas condiciones aparecen como necesarias para analizar *“(...) los trasfondos de larga duración que constituyen las condiciones de posibilidad, ‘las estructuras de oportunidad’ de las opciones voluntarias de los actores armados”*<sup>12</sup>.

Estas opciones voluntarias surgen de la interrelación de dos procesos:

1) *“(...) la manera como se ha venido poblando el país, cómo se organizó la estructura económica y social desde los tiempos coloniales, que creó las bases de un problema agrario que hasta hoy permanece sin solución y se expresa en un proceso de colonización campesina permanente y, más recientemente, en un proceso creciente de migración del campo hacia las ciudades”*<sup>13</sup>;

2) *“(...) la permanencia de este problema campesino obedece, en buena parte, al modo como se ha venido construyendo el Estado colombiano, a partir de la*

---

<sup>10</sup> CARTAGENA NÚÑEZ, Laura Catalina (2012). *Intelectuales y expertos: ‘Violentólogos’ y economistas en la producción de políticas sociales y económicas en Colombia*; en: Revista Reflexiones, Nº 92, pág. 124.

<sup>11</sup> Ibid., pág. 124.

<sup>12</sup> GONZÁLEZ, Fernán (2002). *Colombia entre la guerra y la paz. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana*. En: Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales (Caracas) vol. 8, núm. 2, mayo-agosto, 2002 Universidad Central de Venezuela; disponible en: [http://www.redalyc.org/pdf/177/17780202.pdf?origin=publication\\_detail](http://www.redalyc.org/pdf/177/17780202.pdf?origin=publication_detail)

<sup>13</sup> Ibid.



*unidad administrativa de la colonia española y de los procesos graduales de integración de territorios, poblaciones y grupos sociales, y a la manera como fracasaron, al menos en parte, los diversos intentos de crear un Estado de carácter moderno.”<sup>14</sup>*

Vale decir, las carencias que se presentan en la construcción de “*un Estado de carácter moderno*”, particularmente en cuanto a la potestad sobre todo el territorio nacional y en cuanto al monopolio de la fuerza militar, pero también en cuanto a la crisis de representación y del régimen político, obedecerían a la incapacidad de resolver el problema agrario, los constantes flujos de desplazamiento campesino y la creciente y rápida urbanización del país. “*Esta crisis se agrava aún más en las recientes décadas con la penetración del narcotráfico en la sociedad y en la política del país, la aparición de grupos paramilitares, los cambios recientes de los actores armados y las transformaciones del contexto internacional.*”<sup>15</sup>

De ese modo, el enfoque maximalista de los violentólogos, encara como una condición en las negociaciones de los procesos de paz, la realización por parte del Estado de reformas profundas, estructurales, que alteren la dinámica histórica de apropiación territorial y de los desplazamientos poblacionales que le acompañan.

### **1.3 La Teoría de Resolución de Conflictos**

Un enfoque diferente para abordar la paz en el conflicto armado colombiano, en este caso un enfoque minimalista, va a surgir desde finales de los años 80 en Colombia. Se trata de la Teoría de Resolución de Conflictos que surge de una sistematización de los métodos empleados por la diplomacia norteamericana y europea occidental, durante los años de la guerra fría<sup>16</sup>.

Esta teoría fue la implementada en los diálogos entre Estados Unidos y la Unión Soviética cuando se trató de reducir el arsenal nuclear de ambas potencias y su supuesto principal era que, en una agenda de negociación, no se trata de resol-

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> BEJARANO, Jesús Antonio (1995). *Una agenda para la paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflicto*, Bogotá: TM editores; cap. 1.

ver las diferencias fundamentales – maximalistas - entre el capitalismo y el comunismo, pues son dos ideologías “incompatibles”, sino de acordar en aquellos temas que resultan del interés de ambas partes y que condujeran a bajar la intensidad del conflicto y a restringir progresivamente los efectos de la guerra sobre las poblaciones civiles, es decir acuerdos basados en una agenda minimalista.

Quien fuera miembro de la Consejería de Paz de Virgilio Barco en las negociaciones con el M19 y luego asesor del presidente César Gaviria, conductor de las negociaciones exitosas con el EPL, el PRT y el Quintín Lame, Jesús Antonio Bejarano, fundamentó este enfoque en Colombia, de algún modo en contraposición a las posturas maximalistas de los violentólogos.

La teoría de resolución de conflictos conforma un método de minimización de los desgastes bélicos en situación de conflicto, fundamentado en el abordaje primario de las cuestiones de interés mutuo, entre las partes, para sólo pasar eventualmente, en instancias posteriores, a los temas conflictivos o a “incompatibilidades”. La idea era impedir que las incompatibilidades básicas (políticas o ideológicas) en las conversaciones, frustrasen la resolución de problemas en los que las partes podían estar de acuerdo, por ejemplo, cuestiones humanitarias, asistencia sanitaria, no empleo de niños, desminado, no afectación de la población civil, entre otros.

### **1.3.1 El enfoque de la Teoría de Resolución de Conflictos**

En contraposición, en cierta medida, al enfoque de la violentología que hace recaer sobre las condiciones objetivas y estructurales el fundamento del conflicto armado colombiano, el enfoque de la Teoría de resolución de conflictos plantea su solución negociada a partir de las condiciones subjetivas, es decir, de los actores del mismo: *“(…) las soluciones negociadas al conflicto sólo pueden visualizarse desde la perspectiva de los actores (o si se quiere de las condiciones subjetivas de naturaleza ideológica o política) y no desde los condicionamientos de las estructuras sociales, es decir, desde las razones objetivas, desde las cuales sólo pudiera encararse como veremos una concepción maximalista de la paz.”*<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Ibid, Capítulo 2.

De este modo, la disposición para encarar los diálogos se limita sólo a los aspectos operativos de la paz: Validez de un cese al fuego, reinserción de desmovilizados, problemas de seguridad, amnistía, etc., pero en modo alguno, se encararía una reforma que ampliase en términos de nuevos espacios de participación democrática o de algún tipo de auténtica reforma estructural, en el marco de los diálogos de paz.

Como en Colombia no hubo “empate militar”, como si existió en El Salvador e incluso en Guatemala - ejemplos que Jesús Antonio Bejarano traía a manera comparativa - la guerrilla no podía pretender, ha mediado de los años 90, obtener condiciones simétricas de negociación, como sí fue el caso de las negociaciones exitosas de América Central.

Para la Teoría de Resolución de Conflictos, como lo explicaba el doctor Bejarano, las posiciones subjetivas, asimétricas, entre el Estado y la guerrilla, la derrota de ésta en el terreno militar, son las verdaderas condiciones que permitirían un acuerdo último de pacificación, al mismo tiempo que las negociaciones para alcanzar esa paz debían ser lo más secretas posible, para evitar presiones inconvenientes de sectores de la opinión pública: *“La confidencialidad, por otra parte, fue un mecanismo propuesto desde el comienzo por el gobierno, en el entendido de que una sobreexposición de las negociaciones a los medios de comunicación y a la opinión pública iba a generar presiones inconvenientes para la mesa de negociaciones.”*<sup>18</sup>

De allí se puede comprender el pasaje sin transición, de los diálogos de paz - hacia el fin de las conversaciones de Caracas y Tlaxcala - a la “guerra integral” del doctor Gaviria en búsqueda de la definición militar que hubiese llevado, en ese caso sí, a un acuerdo técnico de pacificación. La derrota militar es un elemento que, según se infiere, condiciona la voluntad de paz en la guerrilla y, por tanto, no hay incongruencias, según este punto de vista, en acentuar la acción armada y tender la mano dialoguista a la insurgencia armada.

#### **1.4 El enfoque intermedio**

---

<sup>18</sup> Ibid., Capítulo 3.

En la actualidad, tanto las concepciones de los violentólogos como los conceptos de los teóricos de la resolución de conflicto han evolucionado hacia enfoques que combinan, antes que contraponer, las aspiraciones maximalistas con las minimalistas. Es el enfoque llamado Intermedio.

En un estado del arte realizado por Alderid Gutiérrez Loaiza en 2012 acerca de los enfoques adoptados para la negociaciones de paz por lo teóricos en la materia, se llegó al siguiente resultado: *“En los estudios analizados se intentó indagar por el enfoque que estos presentan, se tiene entonces que el 16,3% asume una posición minimalista frente a la paz, el 25,2% se ubica como intermedio, mientras que la gran mayoría (56,1%) aborda el tema de la paz desde una óptica maximalista.”*<sup>19</sup>

La propia complejidad del conflicto armado colombiano lleva a que, en algún momento, se rescaten componentes importantes del enfoque maximalista y del enfoque minimalista – los cuales entrañan diferentes métodos y condiciones de negociación – para alcanzar agendas que comprendan ambas aspiraciones pacifistas. Por lo pronto, en los actuales diálogos entablados por el gobierno nacional con la guerrilla de las FARC, por vez primera se ha realizado una recapitulación de la experiencia acumulada, en Colombia, en materia de negociación de paz y se han previsto formas intermedias para lograr acuerdos, sin que ello implique una capitulación del Estado al terrorismo.

En ese sentido, se deben comprender los conceptos de reparación de víctimas del conflicto y de justicia transicional, aún sujetos a debate, pero que aúnan el interés por pacificar con el interés de transformar la sociedad y la cultura colombianas. Son los requerimientos institucionales mínimos, como lo señala Angelika Rettberg, para alcanzar la tan anhelada paz:

(...) ello apunta a la importancia de contar con un mínimo institucional en la forma de organizaciones estatales con capacidad de servir de canales y garantes para la implementación de los acuerdos (aún cuando esto plantee el dilema respecto de cuáles aspectos del Estado conviene mantener y cuáles reformar o eliminar, para alejar la posibilidad de que se reanuden los conflictos). En suma, la literatura indica que la efectividad

---

<sup>19</sup> GUTIÉRREZ LOAIZA, Alderid (2012), óp. cit., pág. 184.

de la construcción de paz será mayor donde los conflictos cesen por medio de un acuerdo que incluya a todas las partes relevantes, que provea garantías a las partes en conflicto, que especifique los requisitos, compromisos y pasos que se darán hacia la implementación y que cuente con respaldo institucional.<sup>20</sup>

#### **1.4.1 El tema de los mediadores**

Una consideración que se impone en toda negociación orientada a la paz en Colombia es que, dada la diversidad de actores y de intereses en juego, se hace necesaria la intervención de mediadores en el conflicto, vale decir, de instituciones o agentes, suficientemente desprendidas de posiciones ideológicas e intereses particulares comprometidos con uno u otro bando, capaces de crear un área común de encuentro y de respeto a una agenda de negociación. Como lo señalan, Sandra Borda y Fernando Cepeda, el mediador “(...) *definitivamente no puede sustituir a las partes, ni mucho menos, convertirse en tercer negociador. Ello sólo contribuirá a obstaculizar y hacer mucho más complicada la naturaleza de la conversación.*”<sup>21</sup>

De donde se hace necesario distinguir el rol que asume el mediador, de aquéllos que ofrecen los “consultores”, “facilitadores”, “veedores” y el rol del “árbitro”, los cuales no ofrecen las mismas características del mediador en un conflicto. Naturalmente, dada la dificultad de encontrar mediadores idóneos entre las propias instituciones colombianas se ha dado, tradicionalmente, una participación internacional, que se analizará brevemente a continuación.

#### **1.4.2 La participación internacional en el conflicto colombiano**

---

<sup>20</sup> RETTBERG, Angelika (2002), óp. cit.

<sup>21</sup> BORDA GUZMÁN, Sandra y CEPEDA ULLOA, Fernando (2012a) *Sobre la internacionalización de la paz en Colombia*, en: BORDA GUZMÁN, Sandra y CEPEDA ULLOA, Fernando (comp.) (2012). *Proceso de paz en Colombia. Participación de actores internacionales*. Bogotá: ECOE Ediciones; pág. X.

Juan Gabriel Tokatlian distingue cuatro formas de participación internacional que son aportes a la paz en Colombia y “que se presentan de manera secuencial”<sup>22</sup>. Ellas son:

- a. Los buenos oficios “se producen cuando personalidades reconocidas, grupos influyentes, entidades con renombre y/o países amigos se acercan a los bandos en disputa y ofrecen sugerencias que intentan generar puentes y contactos entre las partes. Básicamente, los buenos oficios mantienen la comunicación entre los antagonistas y pretenden contribuir a la fijación de unas mínimas reglas de juego entre ellos.”
- b. La mediación “no sólo aspira a incrementar el acercamiento entre los actores en conflicto sino también a presentar fórmulas alternativas de acuerdo. En lo fundamental, la mediación tiene connotaciones de más alto nivel de participación externa, es más amplia en su desenvolvimiento y posee un carácter mucho más oficial.”
- c. La verificación “se orienta hacia la supervisión en detalle y de modo activo de lo finalmente acordado entre las partes. En breve, la verificación conduce a una labor in situ que corrobora que no se produzcan violaciones a los compromisos adquiridos y que avance el proceso de garantías establecido entre las partes.”
- d. La reconstrucción “abarca la generación de fondos de asistencia y/o facilidades recursivas de distinta índole y fuente con vista a una situación posconflicto. En esencia, la reconstrucción apunta a asegurar la sostenibilidad económica, social y política de lo negociado de manera pacífica.”<sup>23</sup>

No obstante ser necesaria, la participación internacional en el conflicto colombiano no es buena ni mala en sí misma, considerando, como lo hacen Sandra Borda y Fernando Cepeda que “(...) la comunidad internacional es diversa, cada actor tiene sus propios intereses y el cálculo sobre los costos y beneficios de traer a actores internacionales a la mesa deber ser hecho caso por caso y teniendo en cuenta no sólo sus intenciones sino más importante aún, sus intereses.”<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel (1999). *Colombia en guerra: Las diplomacias por la paz*, en: Desarrollo económico (Bogotá), vol. 39, N° 155, octubre-diciembre 1999; pág. 339.

<sup>23</sup> Ibid., pág. 340, en nota.

<sup>24</sup> BORDA GUZMÁN, Sandra y CEPEDA ULLOA, Fernando (2012a) Óp. cit. pág. VIII.

Como muy probablemente aconteció en varias negociaciones de paz en Colombia, en particular durante el período gubernamental de Andrés Pastrana y aquellas que llevaron a la sonada liberación de Ingrid Betancur: *“La participación de actores internacionales tampoco puede obedecer a la simple lógica de ‘entre más, mejor’. El proceso de internacionalizar la paz no necesariamente debe ser progresivo ni desde el punto de vista del número de agentes internacionales que harán parte de la mesa, ni desde el punto de vista de la profundidad e intensidad de su participación”*<sup>25</sup>.

Vale decir, que se deben evitar los dos excesos previsibles en la participación internacional: Un exceso de protagonismo y en el número de los agentes internacionales y que éstos escapen a un control de las partes del diálogo o, lo contrario, que estos agentes internacionales sean instrumentalizados por una u otra de las partes.

Los miembros de la comunidad internacional pueden desempeñar diversos papeles de facilitadores, mediadores y amigos del proceso, pero su objetivo no será nunca *“el de fundirse con ninguna de las partes negociadoras”*.<sup>26</sup> *“Países como Noruega y organizaciones como las Naciones Unidas acumulan ya años de experiencia como garantes, facilitadores y verificadores de procesos de paz alrededor del mundo. Darle voz a la comunidad internacional y no simplemente sentarlos a escuchar puede contribuir a la resolución rápida y efectiva de nudos gordianos que se presenten durante el proceso de paz.”*<sup>27</sup>

Desde el gobierno de Turbay (1978-1982) hasta el presente, y desde muy diversas perspectivas y a veces con profundas divergencias, la comunidad internacional ha tenido una participación activa en los procesos de paz en Colombia. No obstante es a partir de los años 90, correspondiendo con las políticas de Apertura en el país, que esa participación internacional se ha acrecentado, profundizado y diversificado. Desde entonces:

(...) se destaca la preponderante presencia internacional, en forma de países específicos, entidades multilaterales, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG). Un factor explicativo de

---

<sup>25</sup> Ibid., pág. VIII.

<sup>26</sup> Ibid., pág. IX.

<sup>27</sup> Ibid.; pag. IX.

ese protagonismo internacional en la resolución de conflictos intraestatales es el fin de la Guerra Fría, que eliminó los incentivos de los poderes hegemónicos para medir sus fuerzas en escenarios estratégicos y liberó una serie de recursos necesarios para apoyar la finalización de los conflictos.<sup>28</sup>

Es importante señalar, con respecto a la cuarta función asignada a la participación internacional en el conflicto colombiano, aquella de “reconstrucción”, que normalmente son los países más desarrollados y ricos lo que pueden financiar los esfuerzos para alcanzar y consolidar la paz en los países emergentes como Colombia.

Desde esa perspectiva, cada proceso de paz encarado por las distintas administraciones de gobierno representa también, al mismo tiempo, un modo de extracción de recursos económicos provenientes de la comunidad internacional, sea bajo la forma de asistencia o de créditos destinados a la reconstrucción postconflicto.

En este último sentido Angélica Rettberg señala: “(...) *la disponibilidad de recursos, debido a una demora en el ajuste, puede generar la percepción de la existencia de un ‘dividendo de paz’, necesario para reactivar la actividad productiva en el interior del país y fomentar la repatriación de capitales fugados a causa del conflicto.*”<sup>29</sup> Una prioridad aceptada ya por la Unidad de Posconflicto del Banco Mundial, en el sentido que deben apoyarse las iniciativas de paz aún a costa de pérdida de eficiencia económica en el corto término, para alcanzar, en el mediano y largo término, el mentado “dividendo de paz” representado por el estímulo a la repatriación de capitales fugados y a la confianza inversionista extranjera.

Esa interdependencia entre la resolución del conflicto interno colombiano y la diplomacia internacional ha llevado a que analistas internacionales, como Tokatlian, puedan considerar que “(...) *el Estado colombiano fue relativamente exitoso en términos de la extracción de recursos y la validación política externas*

---

<sup>28</sup> Ibid., pág. 89.

<sup>29</sup> RETTBERG, Angelika (2002), op. cit.



*para afianzar su supervivencia. Durante dos décadas, gobiernos liberales y conservadores por igual desplegaron distintas modalidades de ‘diplomacia por la paz’, con resultados que, aunque incompletos, resultaron funcionales al propósito de preservar el poder interno y el reconocimiento exterior del Estado colombiano. Sin embargo, la situación originaria, es decir la inestabilidad nacional, no se superó. Por el contrario, el menoscabo del orden público se hizo más patente y la guerra interna se agudizó.”<sup>30</sup>*

## **1.5 Referentes históricos**

Si bien, como se ha señalado innumerables veces, Colombia tiene la insurgencia armada más prolongada de toda América Latina, también es necesario decir que cuenta con un muy extenso historial de políticas y procesos encaminados a establecer la paz<sup>31</sup>.

Desde 1982, cuando el presidente Belisario Betancur, declara una amnistía e inicia el primer proceso de diálogo con la insurgencia armada, hasta la fecha, han transcurrido 33 años. Durante ese largo período, con diferentes orientaciones, divergencias y oposiciones, ningún gobierno colombiano ha podido prescindir de una política encaminada a la pacificación. De ese modo, dada la variedad de formulaciones y estrategias implementadas, con un mayor o menor éxito, con una mayor o menor frustración, la experiencia acumulada es mucha y, sobre todo, puede servir en la actualidad para poner fin, de manera definitiva, al trágico ciclo de violencia que devasta la economía, la sociedad y la política nacional.

Con todo y sus particularidades, la situación de la violencia armada en Colombia y las diversas respuestas dadas desde el Estado, han recibido todas las influencias regionales e internacionales, en los diferentes momentos de la historia:

---

<sup>30</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel (1999), óp. cit., pág. 358.

<sup>31</sup> CHERNICK, Marc (1996). *Aprender del pasado: Breve historia de los procesos de Paz en Colombia (1982-1996)*, en: Colombia Internacional, revista del departamento de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Los Andes (Bogotá), edición especial: Seminario sobre procesos de negociación y Paz Octubre - Diciembre de 1996; páginas 4-8

Dos hechos importantes, o “puntos de inflexión”<sup>32</sup> como les llama Gutiérrez Loaiza, se van a dar en el campo internacional y van a afectar notablemente las políticas de paz en Colombia:

- Un punto de inflexión se presenta en 1989, con la caída del Muro de Berlín, el derrumbamiento del bloque socialista en el este europeo y la disolución de la Unión Soviética en 1991, “por lo que de alguna manera se deslegitima la lucha armada revolucionaria”<sup>33</sup>. En Colombia se producen algunas exitosas negociaciones de paz con grupos armados, en especial con el M19, PRT, Quintín Lame y el EPL.
- Otro punto de inflexión tiene que ver la caída de las torres gemelas de New York producida el 11 de septiembre de 2011. Un cambio muy fuerte se produce en la agenda de seguridad de los Estados Unidos que va a afectar las políticas de los países de la región, la “guerra contra el terrorismo” va a pasar a ser prioritaria, en los temas de esa agenda, desplazando así a la “lucha contra el narcotráfico” a un lugar subalterno. Desde entonces, en Colombia, “los acuerdos de paz comienzan a carecer de connotación política”<sup>34</sup>.

### 1.5.1 Belisario Betancourt y los diálogos

La situación que recibió Belisario Betancur (1982-1986) al asumir la presidencia de la República era poco prometedora de cara a una salida negociada al conflicto interno. Su antecesor, que había seguido una política de “pacificación forzada”, es decir la búsqueda encarnizada de la victoria militar sobre las guerrillas, había logrado que sobre el final de su mandato, la violencia política y social, lejos de atenuarse, se hubiese incrementado. En ese período de guerra fría y de lucha contra el comunismo, el gobierno colombiano recibió la ayuda de los Estados Unidos y de las naciones de Europa occidental: *“Durante su período presidencial, Turbay recibió respaldo político, militar y material de Washington; particularmente de la administración Reagan (...)”*<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel (1999), óp. cit., pág. 344.

Pero Belisario Betancur, va a imprimir un fuerte cambio en la política interior y exterior de Colombia. Tratando de frenar el recrudecimiento de la violencia, adopta una postura opuesta a la de su antecesor, buscando la paz a través de la negociación. Otorgó una amnistía general al comienzo de su mandato y convocó a los grupos insurgentes a establecer un diálogo por la paz.

Betancur reconoció entonces el carácter político beligerante a las guerrillas, y, como lo afirma Gutiérrez Loaiza *“fue la primera disposición de gobierno nacional alguno a favor de la paz.”*<sup>36</sup>

Simultáneamente a la amnistía y el inicio de negociaciones con los grupos insurgentes, Betancur asumió un liderazgo importante *“en la búsqueda de la paz en Centroamérica, a través del Grupo de Contadora, de afiliación de Colombia al Movimiento de Países No Alineados (NOAL) y de distanciamiento de Estados Unidos en el campo externo (...).”*<sup>37</sup>

Aunque se reconozca, como piensa el común de la gente, que los intentos de paz del presidente Betancur fracasaron, sobre todo después del asesinato del ministro Lara Bonilla, 1984, y de la toma y destrucción del Palacio de Justicia, al año siguiente (lo cual pone en evidencia, dicho sea al pasar, los múltiples intereses que presionan contra la paz en Colombia) se debe reconocer que introdujo dos elementos en la conducción política de aquel momento particular de la historia colombiana y regional: *“(...) el primero reconoció que la oposición armada es un actor político y que es necesario abrir un diálogo con ella. El segundo planteó que Colombia, como otros países en América Latina en esta época, también requería un proceso de apertura democrática. El nuevo planteamiento era un viraje radical.”*<sup>38</sup>

En síntesis, para Betancur, *“el paso fundamental del proceso de democratización colombiano era la negociación con la guerrilla sobre la base de su eventual participación en un sistema político reformado”*<sup>39</sup>, pero sus aspiraciones no prosperaron, como tampoco su intento de equilibrar, haciendo entrar la participación europea y de Cuba, en la mediación de los conflictos, la gravitación de Estados

---

<sup>36</sup> GUTIÉRREZ LOAIZA, Alderid (2012), op. cit., pág. 189-190

<sup>37</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel (1999), op. cit., pág. 345.

<sup>38</sup> CHERNICK, Marc (1996), op. cit., pág. 5

<sup>39</sup> Ibid.

Unidos en los asuntos colombianos. Como lo sintetiza Juan Gabriel Tokatlian: *“El peso específico de Washington en materia de paz y drogas fue creciendo en la medida en que la negociación política se diluía y el poder interno del narcotráfico se reafirmaba.”*<sup>40</sup>.

### **1.5.2 El gobierno de Virgilio Barco, 1986-1990**

A pesar del fracaso final del programa político de Betancur, como lo subraya Laura Cartagena, en Colombia *“se produce una ruptura substancial en la concepción de la violencia, en la manera de abordarla como fenómeno social y proponer soluciones.”*<sup>41</sup> Pues, si un resultado positivo dejó la política de paz negociada del presidente saliente en 1986, es de su período emergieron “nuevas estrategias políticas para la resolución del conflicto plasmadas en la propuesta a largo alcance de un “proceso de paz”, con el cual y a través de comisiones especializadas se alcanzaría una salida dialogada y negociada.<sup>42</sup>

La evaluación negativa de la política de paz del presidente saliente, realizada por su sucesor, Virgilio Barco (1986-1990), a partir de las conclusiones de sus nuevos consejeros, en cuanto a la no existencia de un proyecto definido, no había metas claras ni cronogramas o fechas límite precisas, llevó a que se fundara la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, *“como símbolo y garantía del compromiso del gobierno al más alto nivel”*<sup>43</sup>. Desde esa consejería se comenzaron a aplicar los preceptos minimalistas de la Teoría de Resolución de Conflictos, *“el gobierno redujo el alcance de las negociaciones a unos asuntos que él consideró manejables. En vez de una agenda de negociación amplia y abierta, quería negociar con la guerrilla únicamente sobre los pasos del desarme y la posterior incorporación en la vida política legal.”*<sup>44</sup>

Bajo la administración de Virgilio Barco se creó la “Consejería Presidencial para los Derechos Humanos” para mostrar a la comunidad internacional y a Europa, la voluntad oficial de reconocer la deplorable situación de los derechos humanos<sup>45</sup>, al mismo tiempo que impulsó una política social aperturista, acorde a los

---

<sup>40</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel (1999), op. cit., pág. 346.

<sup>41</sup> CARTAGENA NÚÑEZ, Laura Catalina (2012), op. cit., pág. 125.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> CHERNICK, Marc (1996), op. cit., pág. 5-6.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel (1999). Op.cit., pág. 348.

nuevos tiempos que avecinaban, dando a su Plan de Desarrollo el título de “Plan Nacional de Reconciliación”.

De los diálogos entre el gobierno y los grupos insurgentes quedaban excluidos los temas sustantivos, es decir las propuestas maximalistas de reformas sociales y económicas estructurales, para dar cabida sólo a los temas operativos de rendición de armas y reinserción a la vida civil de los alzados en armas. *“Durante este tiempo se rompieron los acuerdos del cese al fuego firmados con las FARC durante el gobierno de Betancur dos años antes, en 1984, y creció el conflicto con los otros grupos guerrilleros”*<sup>46</sup>.

De hecho las negociaciones con algunos grupos guerrilleros, entre ellos el M-19 y la fracción mayoritaria del EPL y el grupo indígena Quintín Lame, se retomaron sólo tres años más tarde, en 1989, y con el exclusivo fin de pactar la entrega de armas y la reinserción a la vida civil y acaso a la participación política. Después de la toma y destrucción del Palacio de Justicia el M-19 estaba en plena debilitamiento y desprestigio, y los grupos más fuertes de la insurgencia, como las FARC y el ELN, quedaron por fuera de esta negociación<sup>47</sup>.

En el plano internacional se mantuvieron las relaciones con Cuba, aunque éstas estuvieran formalmente rotas desde 1981: *“La proximidad entre Bogotá y La Habana resultó decisiva para generar dos fenómenos que incidieron en la política nacional e internacional colombiana: facilitó el papel de Cuba como moderador importante en la negociación con un muy debilitado M-19, y contribuyó a que Colombia no fuese duramente criticada en el plano internacional, a pesar de la tremenda situación de los derechos humanos en el país.”*<sup>48</sup>

En síntesis, la “Iniciativa por la paz” durante el gobierno de Virgilio Barco, al establecer un marco general para las negociaciones con los grupos insurgentes como Política de Estado – representante general de la ciudadanía – contribuyó a legitimar su existencia al mismo tiempo que deslegitimó el accionar guerrillero. Abordando el enfoque minimalista pudo conducir exitosamente la reinserción de grupos insurrectos, como el M-19, mediante acuerdos efectivos aunque limitados en su alcance social. Ese mismo modelo de negociación se utilizó, en lo sucesivo

---

<sup>46</sup> CHERNICK, Marc (1996), op. cit.

<sup>47</sup> Ibid., pág. 6.

<sup>48</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel (1999), op.cit., pág. 349.

para los subsiguientes pactos. La perspectiva del llamado a una nueva Asamblea Nacional Constituyente fue un fuerte incentivo para la entrega de los grupos. Las frustradas negociaciones con la Coordinadora guerrillera Simón Bolívar (FARC y ELN) impidieron que el proceso de la Iniciativa por la paz tuviera un alcance integral y en definitiva fueron acuerdos parcelados.

### **1.5.3 Gaviria y la nueva Constitución política**

En la misma línea que su antecesor se inscribió el gobierno de César Gaviria (1990-1994). En el año de asunción del nuevo presidente se había presentado una gran crisis política y aumento de la violencia. Los asesinatos de cuatro candidatos presidenciales: Carlos Pizarro de la Alianza Democrática M-19, Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo Ossa, candidatos sucesivos de la Unión Patriótica, UP, que debió retirarse de la contienda y el asesinato de Luis Carlos Galán del Partido Liberal. Esos crímenes marcaron el clima de un momento signado por el ascenso del paramilitarismo y el terrorismo del narcotráfico. De ese modo, el nuevo gobierno debutó con un doble condicionamiento y una doble urgencia, el llamado a la Asamblea Nacional Constituyente y el llevar adelante una política de paz que sofrenase la inaudita espiral de violencia desencadenada en el país.

En este último sentido, en el marco específico de las políticas de paz, los informes de las comisiones académicas sobre la violencia son tomados en cuenta y se incorporan en el diseño de planes gubernamentales. Un ejemplo es el primer informe, “Colombia: Violencia y Democracia” (1987), del cual se deriva, por un lado, la nueva política social del gobierno de Virgilio Barco (denominado “Plan Nacional de Reconciliación”) y, por otro, la política pública de paz del Gobierno de Cesar Gaviria (“Revolución Pacífica”), la cual derivó en la “Estrategia Nacional Contra la Violencia”<sup>49</sup>.

Durante su mandato, el llamado a una Asamblea Nacional Constituyente, que terminaría promulgando la Constitución política de 1991, significó un incentivo muy poderoso para la entrega de los grupos armados y la reinserción de sus integrantes a la vida civil, aun cuando por el hecho de no haber abierto la agenda de negociación a los temas sustantivos, como lo reclamaba la CGSM – las FARC

---

<sup>49</sup> CARTAGENA NÚÑEZ, Laura Catalina (2012), op. cit., pág. 126.

y el ELN - los escenarios de guerra continuaban en plena actividad, y sus actores: guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes y fuerzas de seguridad del Estado, continuaban librando sus guerras particulares.

Claramente, en su política de paz, Gaviria siguió las orientaciones de la Teoría de Resolución de Conflictos y las expectativas de lograr acuerdos minimalistas con las guerrillas de la FARC y el ELN, aun conduciendo durante los diálogos que mantuvo su gobierno en Caracas, Venezuela, en 1991, y en Tlaxcala, México, en 1992, una guerra integral contra las guerrillas en el territorio nacional.

De ese modo, después de la Constitución de 1991, los alzados en armas que no se hubiesen reinsertado al nuevo ordenamiento jurídico y económico, a la apertura democrática que este ordenamiento significaba, perdían la iniciativa de cambio, al mismo tiempo que el Estado ganaba legitimidad en su lucha por la modernización.

Con el fin explicar cuáles eran las políticas gubernamentales y las aspiraciones de las FARC y el ELN al entablar diálogos, el que fuera consejero de paz en la época y negociador gubernamental en Caracas, Jesús Antonio Bejarano, sostuvo que *“el gobierno de Gaviria quería distinguir entre la solución del conflicto armado y la discusión de los grandes problemas nacionales con la guerrilla (...) la guerrilla pretendía discutir sobre la crisis nacional, pero que no estaba interesada en una solución al conflicto armado.”*<sup>50</sup>

Los diálogos con las FARC, ELN y un sector disidente del EPL, se cancelaron al final del mandato y siguieron realizándose alternancias y combinaciones entre ofensivas militares y propuestas minimalistas de pacificación. Aunque no hubiese prosperado la política de negociación en el plano interno, Colombia participó junto con México, Venezuela y España, y bajo el auspicio de las Naciones Unidas, en el Grupo de Apoyo al proceso de paz en El Salvador que culminó con el acuerdo definitivo en 1992, como, de igual modo, participó en el acuerdo de paz establecido en Guatemala, en 1994, junto con los Estados Unidos, Noruega, España, Venezuela y México<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Citado por CHERNICK, Marc (1996), op. cit., pág. 6.

<sup>51</sup> Ibid., pág. 351.

La lógica de la política de paz emprendida por el gobierno de César Gaviria, y que entendía que más próxima se encontraría la paz con la guerrilla mientras más golpeada y disminuida se viese ésta por el accionar militar de las Fuerzas Armadas, se podría sintetizar muy bien por lo afirmado por el entonces Ministro de Defensa, Rafael Pardo, en marzo de 1993: *“luego de 18 meses, el gobierno volverá a la mesa de negociaciones con una guerrilla sustancialmente golpeada por la acción decidida de la fuerza pública.”*<sup>52</sup>

En el transcurso de los dos últimos años de la administración Gaviria, toda la atención gubernamental se centró, como había sucedido ya durante los gobiernos de Betancur y el de Virgilio Barco, en el combate contra el cartel de Pablo Escobar y la lucha contra el narcotráfico, luego de la fuga de Escobar de la cárcel. Los métodos empleados y la aparición de enigmáticos grupos irregulares como “Los pepes”, deterioraron la situación de derechos humanos en el país y, consecuentemente, la imagen del gobierno colombiano en el extranjero, particularmente frente a las naciones de la Unión Europea.<sup>53</sup>

#### **1.5.4 Los diálogos y el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998)**

Desde el inicio de su gobierno Ernesto Samper pretendió dar un viraje profundo a las políticas de paz emprendidas por su antecesor. Así, mientras el gobierno de César Gaviria, bajo un enfoque minimalista y apoyándose en los protocolos de la Teoría de Resolución de Conflictos, trató *“a la guerrilla simplemente como un grupo de bandidos y secuestradores, sin reconocer su carácter político”*<sup>54</sup> la administración de Samper restauró la concepción social y política del conflicto armado colombiano, apoyándose en los postulados de la Violentología. De hecho sus principales asesores de paz fueron todos provenientes de este campo de los estudios sociales colombianos. De hecho uno de los primeros actos de gobierno, asumido bajo el lema del “Salto social”. fue el informe al Alto Consejero para la Paz, sobre la voluntad de su gobierno en entrar en negociaciones de paz con la guerrilla en una agenda abierta en donde entrarían en discusión los grandes temas nacionales, lo cual daría lugar, como lo sostiene Marc Chernick, a que

---

<sup>52</sup> PARDO RUEDA, Rafael (1996). *De primera mano. Colombia 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas*, Bogotá: CEREC – Ed. Norma, pág. 382

<sup>53</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel (1999), op. cit., pág. 352.

<sup>54</sup> CHERNICK, Marc (1996), op. cit., pág. 6.



se pueda negociar una paz duradera con la guerrilla.<sup>55</sup> Para este autor hay tres temas que deben entrar en una agenda de negociación con la guerrilla de las FARC:

1. La reforma de la estrategia de seguridad nacional del país. Dado que las Fuerzas Armadas de Colombia *“tienen como misión estratégica la guerra interna”*, de donde sin terminar la guerra no se pueden reformar las fuerzas armadas y cambiar su orientación belicista en el plano interno.
2. La reforma agraria. Siendo ésta una de las reivindicaciones reclamadas por las FARC y, en general, de los movimientos campesinos desde los años 30. Sin embargo, desde 1984 cuando se entablaron las primeras negociaciones de paz bajo el gobierno de Betancur, esta reforma se ha tornado más compleja: *“Desde esa época, el narcotráfico se ha convertido en un terrateniente muy significativo en el país. Hoy en día, cualquier reforma agraria redistributiva tendría que enfrentar también el poder de los narcotraficantes en el sector rural colombiano.”*<sup>56</sup>
3. Por fin, el tema sustancial del Poder político local y regional. Pues se parte de la suposición que *“los grupos guerrilleros tienen más interés en acceder al poder local que al Congreso o a los otros órganos de poder de representación nacional”*, una suposición que parece reafirmarse con el paso del tiempo.

De algún modo, estos grandes temas maximalistas que plantean reformas estructurales de carácter socio-económico y también político, según los preceptos de los violentólogos, podrían muy bien sintetizar los pilares conceptuales en los cuales se fundó la estrategia denominada “Paz Integral y el diálogo útil” del gobierno de Ernesto Samper, casi en contraposición a la “Guerra integral” del doctor Gaviria.

Las denuncias efectuados contra el gobierno de Samper en cuanto al ingreso de dineros provenientes del narcotráfico en su campaña a la presidencia y que condujeron al extenso y traumático “Proceso 8.000” afectaron evidentemente una efectiva realización de negociaciones de paz con una guerrilla para la cual el gobierno nacional había perdido legitimidad democrática. Pese a los esfuerzos

---

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid.

gubernamentales por humanizar el conflicto, por ejemplo la creación de una “*comisión mixta de investigación para el esclarecimiento de las masacres de Trujillo de 1988 y 1991 y aceptó la presencia en el país de una oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos*”<sup>57</sup> y de otras medidas que podían facilitar negociaciones de paz con la insurgencia, la guerrilla se mostró de más en más reticente frente al gobierno Samper: “*Sin embargo, en la medida en que sus gestos de distensión y reconciliación hacia las FARC crecían, la insurgencia se manifestaba menos interesada en las conversaciones, y en la medida en que buscaba más respaldo externo para promover contactos y acercamientos con las FARC, éstas se mostraban menos motivadas a involucrar a la comunidad de naciones.*”<sup>58</sup>

Por primera vez en tres décadas, los Estados Unidos optaron por deslegitimar al gobierno colombiano, en virtud del Proceso 8.000, la “no certificación” del gobierno, negándole todo apoyo y acreditación a su política de paz negociada, llegando incluso a negar la visa de entrada a los Estados Unidos al presidente electo, como a varias autoridades civiles y militares.

Las FARC, terminaron por negar toda posibilidad de diálogo de paz con el gobierno de Samper en el año 1998 aunque declararon su voluntad de iniciar negociaciones con el gobierno entrante de Andrés Pastrana, mientras desataron una ofensiva militar de extraordinarias proporciones, con el secuestro de aproximadamente 200 militares en las tomas de La Uribe y Miraflores, además de varias personalidades políticas, como el resonado secuestro de la senadora Ingrid Betancur en plena campaña por la presidencia.

### **1.5.5 El gobierno de Pastrana y la zona de distensión**

En agosto de 1998, y cuando concluía una muy fuerte ofensiva militar de las FARC, asume la presidencia Andrés Pastrana (1998-2002) con una intención estratégica muy definida, que ya había dado a conocer durante su campaña electoral y que fue la de entrar en conversaciones con las FARC y ofrecer el despeje militar en una región del país, al mismo tiempo que concluía la normalización de

---

<sup>57</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel (1999), op. cit., pág. 354.

<sup>58</sup> Ibid.

las relaciones con Estado Unidos, dando así comienzo a un nuevo proceso de paz en Colombia.

Con el ofrecimiento del despeje, las FARC aceptaron iniciar el proceso que duraría casi todo el periodo presidencial. Aun así, y mediante esa extraordinaria concesión, “no se reflejó el interés que se esperaba por parte de las FARC, hacia el proceso de paz. El 7 de enero de 1999 se efectuó en San Vicente del Caguán el acuerdo del “despeje”, un territorio de 42.000 kilómetros cuadrados equivalente al tamaño de Suiza que fue desmilitarizado.<sup>59</sup>

Como se analizará más detalladamente en el capítulo 2 de esta tesis el proceso si no propiamente de *negociaciones*, sí de conversaciones y diálogos de paz, como lo sostiene Marc Chernick, se inscribió en una política de paz negociada de amplio alcance y la cual involucró a numerosas naciones del mundo. Desde tiempo antes de su posesión presidencial, “*el mandatario conservador ya ejercía la diplomacia por la paz en sus visitas al exterior. Si bien es loable el hecho de que la administración busque una participación múltiple y diligente de la comunidad internacional, la falta de precisión y límites a esa solicitud pueden conducir a debilitar más que a fortalecer la posición externa colombiana.*”<sup>60</sup>

Cabe distinguir en la política de paz del presidente Pastrana, dos etapas muy definidas y claramente distintas:

- una primera etapa, de política y diplomacia de paz negociada<sup>61</sup>, en la cual se establece la zona de distensión, área libre de operaciones militares de las fuerzas armadas nacionales, pero de hecho bajo el control de la guerrilla; etapa durante la cual el gobierno concede todas las condiciones requeridas por las FARC, con una agenda de negociaciones amplia e imprecisa, sin límites ni cronogramas detallados. En esta etapa que se extiende desde 1998, hasta enero de 2002, se presenta el Plan Colombia, como una línea de créditos masivos, de casi 7.000 millones de dólares,

---

<sup>59</sup> COMBITA R., Luz Mery; DELGADILLO P., Luz Mery y TORRES R., Sandra Milena (2013). *El posconflicto en Colombia: Una mirada hacia los diferentes procesos de paz* (Tesis), Bogotá: Corporación Universitaria Minuto de Dios, Facultad de Ciencias Empresariales, Especialización en Gerencia Social, disponible en: [http://repository.uniminuto.edu:8080/jspui/bitstream/10656/2224/1/TEGS\\_CombitaLuzMery\\_2013.pdf](http://repository.uniminuto.edu:8080/jspui/bitstream/10656/2224/1/TEGS_CombitaLuzMery_2013.pdf) , pág. 11.

<sup>60</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel (1999), op. cit., pág. 356.

<sup>61</sup> Ibid.

destinados a la sustitución de cultivos ilícitos, resolver los problemas socio-económicos e incentivar el desarrollo en las regiones periféricas.

- Una segunda etapa, de rápida ruptura con la política de paz negociada, para pasar a la confrontación abierta entre gobierno y guerrilla, que se emparenta con la política de paz forzada, en donde la base para una posible negociación o acuerdo de cese el fuego está dado por el intento de doblegar militarmente al enemigo. El atentado a las Torres Gemelas de New York, producido en setiembre de 2001, modificará las prioridades de seguridad en toda la región; se pasa de la lucha contra el narcotráfico como prioridad fundamental a la guerra contra el terrorismo, de donde se puede enmarcar, como lo hace Fernán González<sup>62</sup> el rápido viraje dado, entre diciembre 2001 y abril de 2002, de las conversaciones de paz en todos los sentidos, al desencadenamiento de una guerra total e integral entre insurgencia y gobierno. En esta etapa, se intensifican las campañas, no de sustitución sino de fumigación de cultivos ilícitos, y los fondos de financiamiento del Plan Colombia se destinan mayoritariamente a sostener el esfuerzo de guerra contra el terrorismo.

El proceso en el Caguán, representó, en cierto sentido un vuelco muy pronunciado en la opinión pública colombiana. Ésta opinión pública acompañó en un comienzo el optimismo por las conversaciones de paz, pero también sufrió el desgaste de negociaciones que resultaban inconducentes y, al comprender, que los grupos armados ven el “proceso de paz” como un elemento táctico, de fortalecimiento de sus posiciones dentro de una estrategia militar, va sostener ese desencadenamiento de la guerra integral contra el terrorismo que acompañará los últimos meses del gobierno de Andrés Pastrana y sostendrá las políticas de los dos períodos de su sucesor, Álvaro Uribe, en la presidencia de la República.

#### **1.5.6 La guerra total y la desmovilización fallida en los gobiernos de Uribe**

Tras el fracaso contundente del *Establecimiento de la zona de despeje*, del presidente Pastrana, el tema de establecer una *Seguridad democrática* - programa bandera de quien sería su sucesor, Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), ganaría una enorme popularidad en el conjunto de la sociedad colombiana. Como lo denota

---

<sup>62</sup> GONZÁLEZ, Fernán (2002), op. cit., págs. 14-18.

Luz Mery Cómbita: *“Una vez llega Álvaro Uribe Vélez a la presidencia, con su magnífica idea de desarrollar una estrategia militar contundente para debilitar y derrotar a la guerrilla por todos sus frentes; despertó un gran interés en los colombianos, creyendo que por fin daría un golpe definitivo a los grandes enemigos históricos de Colombia: el paramilitarismo y la guerrilla.”*<sup>63</sup>

Claro que esta estrategia, que acompañó al llamado Plan Patriota, fue realizable *“Con un impuesto para financiar la seguridad, el reclutamiento de los llamados soldados campesinos, las recompensas por información, la conformación de redes informantes y el estímulo a la desertión de los combatientes ilegales (...).”*<sup>64</sup>

Pero los condicionamientos internacionales después del 11 de septiembre de 2001, no pasaban sólo por la guerra frontal contra el terrorismo de las FARC y el ELN, sino que para el Departamento de Estado en los Estados Unidos, una tercera organización colombiana era considerada “terrorista” y la cual no había cesado de crecer y consolidarse durante toda la década de los años 90, y eran las AUC – Autodefensas Unidas de Colombia – que reagrupaba diversas formaciones civiles y del paramilitarismo. A encontrar una respuesta a ese doble condicionamiento debía responder el gobierno entrante de Álvaro Uribe, en su política de Seguridad Democrática.

Se puede distinguir una doble faceta en las políticas implementadas durante los dos gobiernos sucesivos de Álvaro Uribe - los cuáles contaron, en su momento, con un incontestable apoyo electoral – y las cuales, pese a sus muchas contradicciones y diferentes momentos, conservaron una línea de continuidad a lo largo de sus ocho años de gobierno.

- La primer faceta se enmarcó claramente en una política de paz forzada con la insurgencia de las guerrillas, en particular con las FARC, desarrollando una guerra total contra los asentamientos y campamentos de estas organización, dando lugar a episodios de acuerdos esporádicos, sobre todo durante su primer mandato, destinados a la consecución de objetivos

---

<sup>63</sup> COMBITA R., Luz Mery; DELGADILLO P., et al. (2013), op. cit., pág. 18.

<sup>64</sup> CHETHUAN ESGUERRA, Giovanna (2009). *El posconflicto en Colombia: una realidad mediática*; Bogotá: (Tesis) Universidad Javeriana; disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/comunicacion/tesis301.pdf> , pág. 35.

minimalistas, como cuando se introdujo la propuesta de “intercambio humanitario”, para la liberación de personas secuestradas por las FARC y prisioneros guerrilleros en poder del Estado. Ese intercambio humanitario contó con la mediación de algunos gobiernos sudamericanos, entre ellos el de Hugo Chávez, pero este intercambio quedó inconcluso, dado el entrecruzamiento de acciones militares con las propias de carácter humanitario, por ejemplo de la Cruz Roja Internacional. En ese sentido, se puede decir que el gobierno de Uribe, militarizó la política de paz de su gobierno y despolitizó el accionar de las FARC, a las que consideró meramente como grupos de bandolerismo, de delincuencia y de crimen. Al mismo tiempo, esa política de guerra total contra el terrorismo de las FARC, y de ofensiva generalizada contra sus bases de apoyo, llevó a que se avasallaran muchas de las libertades públicas y, en general, se criminalizara todo tipo de protesta social. Las acciones militares y también paramilitares contra municipios a las que se consideraba infiltrados o controlados por las FARC, ocasionaron desplazamientos de población, llegando a considerarse en el año 2010, que aproximadamente el 11% de la población colombiana era “desplazada” y había debido abandonar sus lugares de origen.

- La segunda faceta a destacar en las políticas de paz de los gobiernos de Álvaro Uribe, se refiere a las negociaciones, amparadas por la Ley de 975, de Justicia y Paz, promulgada en 2005, con los grupos del paramilitarismo, al mismo tiempo que se creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). La ley de Justicia y Paz ofreció a los miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) la opción de acceder a penas muy reducidas y programas de reinserción si entregaban sus armas y confesaban sus crímenes. Bajo el amparo de esta norma y la condición de confesar la verdad de parte de los paramilitares, muchos de hechos inculcados de crímenes de lesa humanidad, las sentencias podían aplicar penas que no excedieran los 8 años de prisión. Se produjeron de hecho, muy pocas sentencias, y aunque el gobierno de Uribe, en su momento, consideró que se había retirado de las fuerzas paramilitares, unos 53.000 efectivos. Se le criticó al gobierno que entre los años 2008 y 2009 se extraditaron a los Estados Unidos a 18 paramilitares de alto rango por

cargos de narcotráfico, y estas extradiciones desataron muchas críticas de parte de organizaciones civiles ya que no permitieron *“los paramilitares terminen de confesar la totalidad de sus crímenes, y por lo tanto, le negó la posibilidad a las víctimas de conocer la verdad sobre los crímenes perpetrados. También sostuvieron que era contradictorio que fueran extraditados a EEUU por narcotráfico cuando la naturaleza de los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra que perpetraron en Colombia eran más graves*<sup>65</sup>.

En cuanto al primer aspecto de la política de paz del presidente Uribe, muchas acciones fueron emprendidas contra las FARC, como la Operación Jaque, del 2 de julio de 2008, cuando las Fuerzas Armadas realizaron el valeroso rescate de 15 secuestrados y, también el ataque al campamento, ubicado en la zona fronteriza de Ecuador con Colombia en donde fue dado de baja el guerrillero Raúl Reyes.

Y en relación con el segundo aspecto señalada de la política de paz con los paramilitares, es necesario decir que *“se suscitaron enconadas protestas dentro y fuera del país en contra de la Ley de Justicia y Paz, dado que se consideraba que ella era una garantía de impunidad a los paramilitares, además de presentar deficiencias legales y problemas políticos”*.<sup>66</sup>

La desproporción de las penas que se podían aplicar a los paramilitares que confesaban sus crímenes (ocho años de prisión como máximo<sup>67</sup>) y la magnitud de los mismos (genocidios, crímenes atroces, entre otros) también fue motivo de crítica de parte de sus numerosas víctimas y organizaciones civiles. Aunque se debe reconocer que es difícil hallar un punto de equilibrio entre la importancia de la desmovilización de una organización violenta y la justicia en su punición, es decir entre Paz y Justicia, eje central de la idea actual de Justicia Transicional,

---

<sup>65</sup> VARDA, Francesca (2010). *Ley de Justicia y Paz de Colombia*, en: About en español; disponible en: <http://americalatina.about.com/od/Politica/a/Ley-De-Justicia-Y-Paz-De-Colombia.htm>

<sup>66</sup> GUTIÉRREZ LOAIZA, Alderid (2012), op. cit., pág. 187-189.

<sup>67</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2005) Ley 975 de 2005; en: Diario Oficial N° 45.980 (25 de julio 2005), en su Artículo 29 esta ley establece: “Pena alternativa. La Sala competente del Tribunal Superior de Distrito Judicial determinará la pena que corresponda por los delitos cometidos, de acuerdo con las reglas del Código Penal. En caso que el condenado haya cumplido las condiciones previstas en esta ley, la Sala le impondrá una pena alternativa que consiste en privación de la libertad por un período mínimo de cinco (5) años y no superior a ocho (8) años, tasada de acuerdo con la gravedad de los delitos y su colaboración efectiva en el esclarecimiento de los mismos. (...)”

es necesario reconocer que la mentada ley no alcanzó ni lo uno ni lo otro. Los grupos paramilitares, a veces amparados por una nueva denominación o bajo el rótulo de “Bacrim” (bandas-criminales) continuaron actuando y las sentencias condenatorias, fueron en número insignificante frente al gran número de personas acusadas.

En una nota reciente publicada en El Espectador se señala lo siguiente a este propósito:

El Comité de la ONU contra la Tortura dijo este viernes que Colombia incurrió en "deficiencias" en el proceso de desmovilización de paramilitares y que le preocupa que la extradición de comandantes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) a Estados Unidos esté afectando las investigaciones en el marco del proceso de Justicia y Paz. Aunque reconoce que la desmovilización contribuyó en parte a que se conozca la verdad de muchos hechos, también "habría dejado impunes numerosos crímenes cometidos por miembros de los grupos paramilitares, negando así a las víctimas el derecho a una reparación plena (...).<sup>68</sup>

### **1.5.7 Planteamientos iniciales de los diálogos de paz de Juan Manuel Santos, 2010-2014**

Quien fuera Ministro de Defensa de los gobiernos de Uribe, Juan Manuel Santos le sucedería en la presidencia de la República de Colombia y, como sabemos, fue reelecto por un segundo mandato presidencial en 2014.

Desde su asunción en 2010, Santos debió corregir el rumbo que había asumido la dirección política del país en varios aspectos fundamentales y que guardan una relación estrecha con la política de paz asumida desde su gobierno y la cual le ha significado una agresiva campaña de oposición de parte del expresidente Álvaro Uribe.

En principio, en atención a la situación internacional de Colombia: El cambio de gobierno en los Estados Unidos, y la asunción del demócrata Barack Obama en

---

<sup>68</sup> El Espectador – Agencia EFE (15 de mayo 2015). *ONU considera que hubo deficiencias en desmovilización de paramilitares en Colombia*, Bogotá; disponible en: <http://www.elspectador.com/noticias/elmundo/onu-considera-hubo-deficiencias-desmovilizacion-de-para-articulo-560699>



reemplazo del republicano George W. Bush, dado que el nuevo gobierno abrigaba la expectativa de firmar un TLC con Estados Unidos y asegurar la “confianza inversionista”, obligaban a encarar de un modo diferente la situación social y política del país y a superar el estado de guerra interno al que le había sumido la anterior administración.

En cuanto a la situación regional de Colombia: El gobierno de Santos priorizó el restablecimiento de relaciones comerciales y diplomáticas con Venezuela y con Ecuador, rotas, en el caso de Venezuela, a partir de las confrontaciones entre Uribe y Chávez y muy deterioradas, en el caso de Ecuador, desde 2008, en razón del bombardeo sin aviso previo al gobierno del vecino país (Operación Fenix), contra el campamento de Raúl Reyes en territorio ecuatoriano. Como signo de ese reacomodamiento regional, la UNASUR designó, en su momento, una presidencia compartida entre Colombia y Venezuela de ese organismo regional.

Por fin, en cuanto a la situación política y social interna, de más en más deteriorada y conflictiva, el gobierno de Juan Manuel Santos orientó una política de mayor apertura hacia los partidos y sectores de oposición, hacia el debilitado sindicalismo (de hecho su vicepresidente fue Angelino Garzón, quien fuera dirigente de la Central Única de Trabajadores, CUT), adoptó medidas para reducir o evitar las acciones ilegales del Estado y que afectaban los derechos cívicos de los colombianos, disolviendo el DAS, y, por fin, inició un nuevo proceso de paz con las FARC, el cual será tratado con un mayor detalle en el capítulo 3 de esta tesis.

Aunque el anuncio oficial se produjo en septiembre de 2012, hoy se sabe por intermedio de quien fuera Comisionado de Paz del ex presidente Uribe: Frank Pearl, que desde finales del año en que asumió la presidencia, Santos buscó restablecer los contactos con las FARC y que se habían interrumpido, con Uribe, tras el asesinato de Julián Ernesto Guevara por parte de la guerrilla. De ese modo el nuevo presidente da inicio a una nueva Política de Paz y un nuevo proceso de negociaciones, en tres fases, que pretende, en palabras del Presidente: “No repetir los errores que se dieron en el pasado”, vale decir asumiendo un enfoque Intermedio que supere y a la vez recupere los aspectos positivos, entre la Teoría de Resolución de Conflictos y el enfoque que le han dado los Violentólogos. Tal vez, por primera vez en Colombia, se esté implementando, de una

manera más pragmática y realista, un proceso de paz, aunque aún parcelado (con el ELN aún no se han formalizado los diálogos, con las formaciones paramilitares y las Bacrim tampoco) pero que asume su tratamiento como un problema integral en búsqueda de una paz duradera y estable.

Para asegurar este triple carácter de integralidad, duración y estabilidad, el gobierno diseñó una serie de leyes, entre ellas la Ley 1448, de Reparación de Víctimas, que “pretende reparar integralmente las víctimas de grupos guerrilleros, paramilitares o falsos positivos, el secuestro la desaparición forzada, delitos contra la libertad sexual y el homicidio (...)” , del mismo modo que intervienen en las mesas de negociación todos los sectores, actores y víctimas, del conflicto armado colombiano.

## **CAPÍTULO 2**

### **LOS DIÁLOGOS DE PAZ BAJO EL GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA (1998-2002)**

Para el análisis de la política de paz implementada por Andrés Pastrana durante su mandato presidencial es necesario distinguir dos períodos claramente diferenciados.

El primero comprende desde su triunfo electoral, aún antes de su asunción formal en agosto 1998, cuando las prioridades en Colombia se centraban en una negociación de paz con las FARC y la lucha contra el narcotráfico por parte de los Estados Unidos, período que se extiende hasta finales de 2001.

El segundo período, desde enero 2002 hasta el final de su mandato, en agosto del mismo año, cuando las prioridades de la Agenda de Seguridad estadounidense habían dado un giro categórico hacia la “guerra contra el terrorismo”, luego del atentado a las torres gemelas de Nueva York, e internamente cuando ya estaba muy claro el fracaso, para la opinión pública colombiana, de la política de la zona de distensión.

Un contraste muy fuerte aparece entre las políticas de paz desplegadas en estos dos períodos. El episodio de “La silla vacía” marcó el primer período, cuando Manuel Marulanda “Tirofijo”, no asistió al encuentro programado en la zona de distensión con el presidente Andrés Pastrana, a la vista de todos los colombianos pues los medios de comunicación transmitieron en directo todos los eventos de ese momento, pretextando incomprensibles “razones de seguridad”. Mientras

que la ofensiva militar, de exterminio de esa misma “zona de distensión”, contra las FARC, proyectada desde el Gobierno en febrero 2002, marcó el segundo período del mandato de Andrés Pastrana.

## **2.1 El contexto y la coyuntura política**

Luego de los años que ocupó la presidencia Ernesto Samper, signados como se sabe por el Proceso 8.000, con todas sus consecuencias en cuanto a descertificación de Colombia, la baja afluencia de cooperación externa, el fuerte aumento del déficit fiscal dada la inversión social propuesta por el gobierno en su política de Salto Social y, sobre todo, la ofensiva militar emprendida por las FARC a escala nacional, el gobierno entrante de Andrés Pastrana se impuso como objetivo central el lograr un acuerdo de paz con esa guerrilla.

El gobierno pretendió profundizar la Apertura económica iniciada por el gobierno de César Gaviria, firmando desde finales de 1998 el llamado “Plan Colombia” y ajustando su agenda económica a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional con quien realiza, un año más tarde el Acuerdo de Facilidades Extendidas, *“bajo el supuesto de que el país recobraría el crédito necesario para restablecer las inversiones extranjeras”*<sup>69</sup>.

Cubrir el Déficit Fiscal con nuevas privatizaciones de empresas públicas, racionalizar la inversión social pública recortándola según los recursos del Estado, profundizar la flexibilización laboral, fueron medidas adoptadas por el nuevo gobierno con el fin de propiciar la confianza inversionista extranjera y, junto con ella, alcanzar tasas de crecimiento económico cercanas al 5% anual, superiores en todo caso a los mediocres resultados obtenidos durante el mandato de su antecesor, y, por supuesto, un mejoramiento sustancial en el nivel de empleo de los colombianos.

Sin embargo, esas expectativas y previsiones se vieron rápidamente frustradas con la crisis del año 1999, cuando la tasa de desempleo reconocida oficialmente superaría el 20%, duplicando casi la registrada a finales de los años 80 y soportando una caída del PIB real del 4,2% y para cuya recuperación se embargaría

---

<sup>69</sup> RAMÍREZ-OROZCO, Mario (2013), op. Cit., pág. 85.

los años subsiguiente de mandato presidencial. Como lo pudo constatar Julio Colmenares, algunos años más tarde:

*Aunque el gobierno Pastrana Arango bajó la tasa prevista de crecimiento del PIB total para el primer año de su administración al 2%, teniendo en cuenta lo ocurrido al final de la administración Samper Pizano, no alcanzó a prever que 1999 sería el peor año en las últimas tres cuartas partes del siglo XX y que le tocaría el poco honroso “privilegio” de ser el gobierno en que las previsiones sobre crecimiento económico estuvieron más distantes de la realidad.<sup>70</sup>*

Parece estar fuera de duda que en 1999 los indicadores socio-económicos sufrieron un severo traspie para el conjunto de la población colombiana. En su “*Panorama social de América Latina 2001-2002*”, la CEPAL registra que en 1999 el índice de pobreza había alcanzado, en Colombia, 54,9% mientras que en 1997 se presentaba un 50,9% y en el mismo lapso, la línea de indigencia había pasado de 23,5 a 26,8% en referencia a la población nacional<sup>71</sup>.

Entre los logros de la política económica del presidente Pastrana cabe apuntar la reducción de la inflación, de 20 a 9% durante su período de gobierno, aunque tal reducción en los precios de bienes y servicios también puede atribuírsele a la contracción de la demanda en el conjunto de la economía. El fuerte deterioro económico del año 1999 se le puede atribuir según algunos analistas a los efectos de la crisis de Tailandia y Rusia de finales de 1998 y que motivó una extraordinaria fuga de capitales del país, como de igual modo se toma en consideración la caída de los precios del café desde 1998 dada la competencia del café vietnamita en los mercados internacionales y el terremoto en la región cafetera en enero del mismo año<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> SILVA-COLMENARES, Julio (2003). *Colombia: crisis del crecimiento económico. Expresión en el comportamiento de la oferta final 1990-2002*; en: Economía y Desarrollo (Bogotá), Volumen 2, Número 2, Septiembre 2003, Universidad Autónoma de Colombia, págs. 37-61

<sup>71</sup> CEPAL - Comisión Económica de América Latina y el Caribe (2002). *Panorama social de América Latina 2001-2002*; Santiago de Chile: Naciones Unidas – CEPAL, pág. 38.

<sup>72</sup> RHENALS, Remberto y TORRES, Alejandro (2003) *El desarrollo macroeconómico colombiano en el cuatrienio Pastrana: recesión y recuperación frágil*, :

En cuanto al “Plan Colombia” éste se dio a conocer en diciembre de 1998 en donde se planteó que la guerrilla podía participar en la preparación, conformación y ejecución de sus proyectos principales y, de algún modo, fue concebido, en principio como una estrategia de financiamiento de lo que sería la primera fase de la política de paz del gobierno con las FARC. Ya desde entonces, fue muy criticado por *“la incoherencia de algunas de las versiones iniciales, y una lamentable estrategia de información”*, aunque sin duda, el cúmulo de las críticas acudiría más tarde, cuando se revelaran los verdaderos destinos de esos flujos de crédito.

El Plan tuvo un costo cercano a los 7.200 millones de dólares financiados con recursos propios del Estado colombiano – unos 4.000 millones de dólares – y el restante, es decir 3.200 millones de dólares, por la cooperación internacional. Es necesario precisar que aproximadamente un 80% de la cooperación internacional se realizó en especie: helicópteros nuevos Black Hawk, y repotenciados Huey<sup>73</sup>, por lo cual muchos de los críticos del Plan Colombia denunciaron el carácter más militar que económico o social de dicha línea de créditos.

El gobierno procedió, como modo de recaudo interno, para financiar su política de paz, el establecimiento de los llamados “Bonos de Paz”.

### **2.1.1 El Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz”**

El Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, que se implementó bajo el gobierno de Andrés Pastrana tuvo como eje fundamental el tema de la paz con las FARC y de hecho *“La Paz, con mayúsculas, es el meollo del asunto. La paz es el hilo conductor de todo el proyecto, es la estructura fundamental que posibilitará la realización de todos los demás sueños. La construcción de la paz es asunto de todos los colombianos y es el empeño mayor del gobierno, así como el alma del Plan de Desarrollo.”*<sup>74</sup>

Cuatro estrategias básicas para la construcción de la paz:

- La primera: adecuar las estructuras políticas y de gobierno con el propósito de consolidar la democracia, recuperar la gobernabilidad y procurar

---

<sup>73</sup> COMBITA, Luz Mery et al. (2013), pag. 11-18

<sup>74</sup> PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1998-2002 (1998). *Cambio para construir la Paz*; República de Colombia – Departamento Nacional de Planeación; disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2\\_Contexto\\_Cambio.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf), pág. 14

que la sociedad oriente su accionar hacia las metas comunes de paz y desarrollo, por medio de la descentralización efectiva del Estado y la participación ciudadana.

- La segunda: El fortalecimiento del tejido social, tendiendo a fortalecer la solidaridad y al estrechamiento de los vínculos colectivos. Para ello son pilares indiscutibles la educación, la salud y la nutrición, a lo que sólo llegaremos prestando una adecuada atención a nuestra niñez y a la juventud sin distinciones de ninguna clase. (P. 15)
- Tercera estrategia: Consolidación del desarrollo, el cual sólo será posible acompañado de la paz. Vale decir: no hay desarrollo sin paz, no hay paz sin desarrollo.
- La cuarta estrategia: La *“reactivación de la producción, teniendo como horizonte las exportaciones y la competitividad regional. Los mercados externos son el camino más viable para garantizar la prosperidad sostenida”*. Se plantean acciones en los sectores de infraestructura, minas y energía, industria y comercio, turismo y otros sectores orientados hacia las exportaciones, para generar empleos.<sup>75</sup>

Los dos problemas más graves del país que señalaba el Plan Nacional de Desarrollo en 1998, eran el conflicto social y el flojo desempeño económico: *“Tal como hace cien años, aunque naturalmente, en circunstancias diferentes, Colombia se apresta a adentrarse en un nuevo siglo en medio de profundos y complejos problemas sociales. Si bien toda categorización al respecto es difícil, puede argumentarse que los dos problemas actuales más graves del país son el conflicto social y el desempeño económico insatisfactorio.”*<sup>76</sup>

El propósito de relacionar el mal desempeño económico con la perpetuación del conflicto social y, en última instancia, el conflicto armado, emparenta el planteo gubernamental a una política de paz cercana al enfoque *maximalista* de los violentólogos, y centra la política gubernamental, al menos en el primer período, en la búsqueda de una Paz Negociada, en conjunción con las previsiones, que se revelaron demasiado optimistas, sobre el desarrollo económico esperado. *“El resultado es que el crecimiento estructural de las últimas dos décadas no ha sido*

---

<sup>75</sup> Ibid., pág. 15.

<sup>76</sup> Ibid., pág. 18.

*suficiente para atender las múltiples necesidades de los colombianos. (...) en los últimos cuatro años la tasa de crecimiento no ha superado el 3%, y algo similar se espera para 1999. Esto ha llevado la tasa de desempleo a niveles insosteniblemente altos, lo cual, sin duda, agudiza los conflictos sociales.*<sup>77</sup>

¿Cómo se podía superar, según el enfoque del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, el insatisfactorio desempeño económico que agudizaba el conflicto social? Se puede entender que es profundizando las medidas de apertura internacional que se habían iniciado con bajo la administración de César Gaviria pero que se habían visto de algún modo interrumpidas por las medidas asistencialistas del gobierno de Samper Pizano.

De modo que el incentivo sería puesto en estimular la inversión extranjera en Colombia, principalmente en los sectores minero y energético, la atracción turística, la liberalización más profunda del comercio internacional, lo cual revitalizaría las exportaciones colombianas y generaría más empleo y un mayor crecimiento de la economía; todo ello acompañado de privatizaciones de empresas públicas y recortes de los gastos de funcionamiento del Estado, con la finalidad de dar una mayor competitividad a la economía colombiana en el mundo y reducir el déficit fiscal.

En este último sentido el PND de 1998 plantea:

Como parte de las estrategias del Cambio para construir la paz el gobierno trabajará en el diseño y puesta en marcha de un esquema de reforma de la administración pública bajo los siguientes criterios básicos: redefinición del papel estatal; reducción de la duplicidad de funciones, programas y proyectos; racionalización del gasto público; desarrollo del proceso de descentralización; y adecuada y eficiente prestación de servicios y cumplimiento de funciones. La profundización de la descentralización, por su parte, es uno de los pilares fundamentales del Plan de Desarrollo. El déficit fiscal ha generado una gran tensión sobre el modelo de Estado descentralizado adoptado por Colombia a partir de la Constitución de 1991<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Ibid., pág. 20.

<sup>78</sup> Ibid., pág. 40.



La política de paz negociada se fundamenta en la tercera estrategia reseñada en el PND, donde se destaca la idea de relación estrecha entre el Desarrollo y la Paz, cuando se afirma:

La paz genera efectos positivos sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza a través de su impacto sobre la formación y consolidación del capital físico, humano, natural y social del país. Igualmente, la paz produce un impacto favorable sobre la capacidad de gestión gubernamental, consolidando la democracia. La combinación de estos efectos positivos genera a su vez condiciones de equidad social y estabilidad económica más propicias para la construcción colectiva de una sociedad armónica y pacífica, y refleja, por tanto, un círculo virtuoso entre paz, desarrollo económico y social y democracia.<sup>79</sup>

### **2.1.2 Los objetivos de las FARC**

Al momento de establecerse la “zona de distención” en el Caguán e iniciarse las negociaciones de paz entre el gobierno y las FARC, esta organización armada gozaba de una importante capacidad militar. Si bien no aspiraba ya a adueñarse del poder político nacional, como sí aconteció con otros movimientos guerrilleros en otras naciones latinoamericanas, controlaba los recursos provenientes de una importante región de cultivos de hoja de coca y de varios instrumentos de negociación, como la posesión de más de dos centenas de uniformados secuestrados<sup>80</sup>. Ese fue el primer ángulo de crítica que se presentó frente al establecimiento de la zona de despeje militar de cuatro municipios del área del Caguán, que se estaban colmando, desde el comienzo de los diálogos, los objetivos máximos de las FARC.

Mientras la mesa de negociación, con delegados de ambas partes, se estableció en la ciudad de Mainz, en Alemania, en Colombia se hablaba de una “agenda paralela”, que consistía *“en la negociación en medio del conflicto, en una zona desmilitarizada bajo condiciones taxativas, prácticamente inmodificables y definidas prácticamente por las FARC, el canje de soldados, policías y oficiales por*

---

arm<sup>79</sup> Ibid., pág. 48.

<sup>80</sup> Ver en la revista SEMANA (7 de septiembre 1998). *La hora de la paz*; en: Semana (Bogotá), disponible en: <http://www.semana.com/especiales/articulo/la-hora-de-la-paz/36963-3>

*guerrilleros detenidos y un mayor compromiso por parte del gobierno en la lucha contra el paramilitarismo*”<sup>81</sup>. Más allá de estos objetivos inmediatos y concretos, también se protegían, de hecho, los cultivos ilícitos y se daba la oportunidad a esta organización armada de lograr una mayor legitimidad política frente a la opinión pública. Especialmente exigieron, como consecuencia de las continuas matanzas de grupos paramilitares ocurridas durante las conversaciones que se combatiera, desde el gobierno, a estos grupos y se procediera a su desmonte, al mismo tiempo que se investigara las relaciones del paramilitarismo con personalidades políticas y con grupos económicos que podrían estar protegiendo el accionar paramilitar.<sup>82</sup>

## **2.2 Los actores del conflicto**

Aunque en Colombia es difícil proceder a una clasificación rigurosa de los actores del conflicto dado el carácter multifacético y cambiante que históricamente éste posee, sí se pueden destacar aquéllos actores de mayor relevancia y cuya actuación pudiera influir en el desarrollo de la política de paz emprendida bajo la presidencia de Andrés Pastrana.

En ese sentido, se pueden distinguir los actores internos de los múltiples actores internacionales que participaron e influenciaron en este proceso.

### **2.2.1 Actores internos**

Evidentemente aparecen las guerrillas de las FARC y el ELN, como actores fundamentales del conflicto armado y, en el caso de las FARC, del proceso de negociación iniciado en 1998. Sin el ánimo de reducir la actuación de más de 40 años, de una organización guerrillera, es posible afirmar como lo señala Ramírez-Orozco, citando a Rangel, que las FARC *“han establecido todo un sistema tributario que les permite extraer parte del excedente económico de las regiones en donde se cultivan, procesan, producen y exportan las drogas ilícitas”*<sup>83</sup>. Las FARC aumentaron su capacidad logística y militar durante el transcurso de las negociaciones con el gobierno nacional.

---

<sup>81</sup> GONZÁLEZ, Fernán (2002), op. cit., pág. 15.

<sup>82</sup> RAMÍREZ-OROZCO, Mario (2012), op. cit. Pág. 80

<sup>83</sup> Ibid., pág. 91.

Obviamente, el Gobierno y las Fuerzas Armadas de Colombia, son actores fundamentales en el conflicto. En ese sentido y contra toda apariencia, desde el inicio las negociaciones con las FARC, en 1998, el gobierno amplió el pie de fuerza del Ejército llegando a sumar a más 77.000 efectivos al contingente de 100.000 soldados regulares que poseían las fuerzas armadas antes del iniciar el proceso de paz, entre 1998 y 2002. También gozaron las Fuerzas Armadas del apoyo de los Estados Unidos y del Plan Colombia, en la conformación de nuevas fuerzas de élite, y de nuevas tecnologías bélicas y técnicas militares de última generación, como los sensores infrarrojos y térmicos, nuevos recursos de navegación y transporte, como así mismo bases militares que se extendieron hasta los países limítrofes<sup>84</sup>. Es necesario aclarar que se dieron importantes diferencias de enfoque acerca de la zona de entre el propio gobierno y algunos altos mandos militares.

Los grupos paramilitares que se venían conformando desde mediados de los años 80, conocieron durante los años en que se mantuvo la zona de despeje del Caguán, una notable expansión y consolidación de su poderío militar y económico en varias regiones del país. Como lo señala Alejo Vargas desde los orígenes en los 80 hasta mediados de los años 90, el paramilitarismo colombiano tuvo una evolución muy ligada al propio narcotráfico: *“Estos grupos de autodefensa, patrocinados económicamente por sectores sociales vinculados al problema de la droga, evolucionaron hacia grupos paramilitares más profesionalizados, entrenados para una campaña de exterminio y acobardamiento social de las zonas donde los nuevos capitales sitúan sus inversiones, intentando limpiarlas de guerrillas, auxiliares, comunistas, y todos aquellos que reivindiquen demandas sociales de las capas subordinadas de la sociedad”*<sup>85</sup>.

Un actor interno insoslayable en el conflicto armado colombiano, con particular relevancia en la época, es naturalmente el narcotráfico. Como la operación económica del narcotráfico implica cultivos agrícolas generalmente desarrollados por pequeños productores en zonas de colonización reciente, como las del Caguán, estas actividades están reguladas por organizaciones guerrilleras, “que

---

<sup>84</sup> Ibid., pags. 91-92.

<sup>85</sup> VARGAS, Alejo (1997). *El conflicto armado colombiano y sus perspectivas*; Bogotá: Observatorio de conflicto y derechos humanos, Universidad Nacional, disponible en: [http://www.observatori.org/mostrar.php?id=51&files\\_id=84&tipus=articulos&lng=cas](http://www.observatori.org/mostrar.php?id=51&files_id=84&tipus=articulos&lng=cas)

cobran impuestos bajo la modalidad del gramaje y transforman estas rentas en fuentes privilegiadas de ingresos. De aquí el nombre de ‘narcoguerrillas’, acuñado por un embajador de EEUU.”<sup>86</sup>.

La presencia del narcotráfico ha complicado históricamente la solución política al conflicto armado colombiano. Esta situación se explica porque los recursos del narcotráfico son una parte fundamental en el aumento del poderío militar de los otros actores del conflicto, sea por el financiamiento de las bandas paramilitares o por los impuestos cobrados por las guerrillas a los productores de coca en las zonas bajo su control.

### **2.2.2 Actores externos**

La “Diplomacia por la paz” desplegada por el presidente Pastrana mantenía como una de sus prioridades fomentar la cooperación internacional con Colombia, internacionalizando el conflicto interno, y solicitando la cooperación de una multiplicidad de actores externos, países amigos, personalidades internacionales, organizaciones multilaterales, en muchos casos sin precisar cuáles funciones específicamente debían cumplir.

Las consideraciones hacia este papel jugado por la comunidad internacional durante los diálogos con las FARC en la zona de distensión son en general negativas por la alta diversidad, complejidad falta de precisión en las misiones que debía cumplir cada delegación interviniente: *“Este papel de la comunidad internacional, en sus variadas y, en ocasiones, contradictorias expresiones, va desde ayudas puntuales hasta un papel tan complejo y discutible como el que se dio como resultado de la así denominada “Diplomacia para la paz”, durante la administración de Andrés Pastrana (1998-2002).”*<sup>87</sup>

Más allá de la participación de los Estados Unidos, bajo la administración Clinton y luego de George W. Bush, de los dos grupos conformados como “Países Amigos” del proceso, participaron en principio: España, Francia, Italia, Suecia, Noruega, Suiza, México, Venezuela, México, Cuba, Canadá, a los que luego se sumarían: Alemania (como sede de las negociaciones en la ciudad de Mainz),

---

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> CEPEDA ULLOA, Fernando (2012). *La comunidad internacional y el proceso de paz*, en: BORDA GUZMÁN, Sandra y CEPEDA ULLOA, Fernando (comp.) (2012). *Proceso de paz en Colombia. Participación de actores internacionales*. Bogotá: ECOE Ediciones; pág. 2.

Brasil, Chile, Ecuador, Costa Rica, Dinamarca, Austria, Bélgica, Perú, Panamá, Holanda, Japón, Finlandia, Reino Unido, Portugal, Ciudad del Vaticano, la Unión Europea como tal y la ONU.

Con un grupo más reducido de delegaciones de países se creó la Comisión facilitadora fue la encargada de coordinar reuniones semestrales del grupo de los 26 "Países Amigos del Proceso de Paz". En general, esta compleja organización, con una coordinación de un solo país que rotaría cada dos meses, no rindió ningún fruto destacable. La actuación de los actores externos como simples "testigos" de los diálogos se confundía a menudo con las funciones de asesores de una o ambas partes o incluso con la función de mediadores en los momentos de crisis en los diálogos.

### **2.3 Las condiciones de los diálogos**

Las condiciones que rodearon la concreción de los diálogos de paz entre el gobierno de Andrés Pastrana y las Farc estuvieron precedidas desde tiempo antes, desde 1997, con conversaciones y encuentros preliminares entre la dirigencia de ese grupo armado y representantes oficiosos de quien sería el presidente colombiano<sup>88</sup>.

Resultaría difícil dilucidar cuáles fueron las condiciones preestablecidas para comenzar diálogos de paz, precisamente en un área territorial que permanecía bajo control de la guerrilla, como es la región del Caguán, pero la premura en consagrar esa región como zona de despeje militar o "zona de distensión", desde octubre de 1998, hace pensar a la aseveración de que "El poder local parece ser un nervio central de la forma como hoy se estructura el conflicto armado"<sup>89</sup>, dado que, al menos desde la Constitución de 1991, con la elección popular de alcaldes y gobernadores los grupos armados ilegales, tanto guerrilleros como paramilitares, se hallaron en capacidad de controlar los gobiernos locales en los territorios

---

<sup>88</sup> Ver a ese propósito el artículo de Semana: *Adiós a la política*; en: Revista Semana del 22 de abril de 2002.

<sup>89</sup> BARONA DE AYERBE, Clara Marcela (Coord. Editorial, 1999). *El dolor oculto de la infancia*; Bogotá: Unicef-Colombia; disponible en: <http://www.unicef.org/colombia/pdf/dolor.pdf>

por ellos sometidos. Esa podría muy bien haber sido un punto de encuentro coincidente con el plan gubernamental de profundizar la descentralización político-administrativa del Estado colombiano.

Los temas que abarcó la Agenda de negociación fueron los siguientes:

1. Solución política negociada; 2. Protección de los derechos humanos como responsabilidad del Estado; 3. Política agraria integral; 4. Explotación y conservación de los recursos naturales; 5. Estructura económica y social; 6. Reforma da la justicia, lucha contra la corrupción y el narcotráfico; 7. Reforma política para la ampliación de la democracia; 8. Reforma del Estado; 9. Acuerdos sobre Derecho Internacional Humanitario; 10. Fuerzas Militares; 11. Relaciones internacionales; 12. Formalización de los acuerdos.

### **2.3.1 El cese al fuego**

Otra condición que rodeó los diálogos entre el gobierno de Pastrana y las FARC, fue que fuera del área de despeje no se establecieron, en un comienzo, pautas de cese al fuego, ni de parte de la guerrilla ni de parte de las fuerzas armadas, menos aún de las agrupaciones paramilitares, las AUC, que habían ya realizado un primer congreso nacional y solicitado su inclusión en la mesa de negociación; solicitud que fue enérgicamente rechazada por las FARC<sup>90</sup>.

De modo que esta situación no impidió que mientras se desarrollaban los diálogos los actores del conflicto, para consolidar sus respectivos poderíos militares y económicos continuaran realizando acciones de secuestro, asesinatos, extorsiones, reclutando nuevos combatientes y aun creando nuevos frentes de combate en otras regiones del país.

El establecimiento de una zona de distensión, en donde no se realizarían operaciones militares ni de las Fuerzas Armadas Nacionales ni de las FARC, supuso un grave conflicto pues habiéndose establecido, por el acuerdo de Caquetania, que se conformaría una Comisión Internacional de Verificación de la zona de distensión (que al menos allí no se realizaran operaciones militares) las FARC no reconocieron la autoridad de dicha comisión para vigilar y controlar las actividades de su organización. Ante esta negativa el gobierno dispuso, en mayo de

---

<sup>90</sup> BARONA DE AYERBE, Clara Marcela (Coord. Editorial, 1999), op. cit.

1999, la prolongación de la zona de distensión, que parecía ya para entonces tener un alcance indefinido y eso motivó *“el reclamo de las Fuerzas Armadas sobre los continuos abusos de las FARC en la zona de despeje y la airada protesta del ministro de Defensa por la posibilidad de establecer un despeje indefinido.”*<sup>91</sup>

Para el Gobierno nacional era necesario mostrar su capacidad de control político y judicial sobre el territorio que había despejado de la presencia del ejército, y para la guerrilla de las FARC lo fundamental era evitar todo control que disminuyera su pretensión de ser gobierno local.

Sin establecimiento de cese al fuego en el territorio nacional, fuera del área de distensión, sin haber podido establecer una verdadera Comisión de Verificación en la propia zona, se entraba en la terrible lógica de negociar dentro de la guerra, lo que condujo a que las FARC arreciaran los combates y acciones armadas contra poblaciones, con devastadores efectos en 13 municipios, durante el mes de junio de 1999, con la pretensión de mostrar fortaleza antes de cada ronda negociación<sup>92</sup>.

### **2.3.2 Exposición a los medios de comunicación**

Otro rasgo que no se debe perder de vista en el análisis del proceso de diálogos del Caguán entablados entre el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC fue la presencia en vivo y en directo de los medios de comunicación colombianos, en casi todas las primeras etapas del proceso.

Así, el episodio de “la silla vacía” cuando el jefe de Estado instaló la mesa de negociación el 7 de enero de 1999, tras una ceremonia protocolar, y el aguardado jefe histórico de las FARC, Manuel Marulanda Vélez “Tirofijo”, no asistió al evento, dejando al país en vilo con la silla vacía, todos los medios de comunicación estuvieron allí presentes transmitiendo en vivo y durante jornadas completas todas las secuencias de lo allí vivido. También lo estuvieron cuando sí se presentó el mensaje del jefe de las FARC, con las delegaciones internacionales, con

---

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Ibid.

reportajes realizados in situ a los negociadores. La reserva necesaria, aconsejada por todos los negociadores de conflictos para evitar las presiones indebidas de la opinión pública, no se produjo en este caso.

¿Por esa exposición tan abierta e ilimitada a los medios de comunicación? ¿El proceso de diálogos del Caguán tuvo un carácter propagandístico? Interpretaciones a ese respecto no faltaron en todo caso, como la enunciada por el analista internacional Juan Gabriel Tokatlian: “*se sentaron a la mesa de diálogo como resultado de una discusión táctica y no por una determinación estratégica.*”<sup>93</sup>. ¿Táctica por qué? Porque de algún modo la campaña electoral de Andrés Pastrana en la difícil contienda con el samperista Horacio Serpa, había hecho de los acuerdos preliminares de paz con la FARC, el tema central de su promoción como presidente de la república y para ello se había servido – y notablemente – de los medios de comunicación masivos. Para la preparación de la segunda vuelta se difundieron las imágenes del intercambio de reloj con Tirofijo, por ejemplo, todo ello mientras arreciaban en el país los atentados y los secuestros masivos de las FARC. Es por ello que Tokatlian entendió que este proceso de paz, de parte y parte, respondió más a objetivos tácticos, de corto término, que a objetivos estratégicos de largo alcance como el de establecer una verdadera paz, estable y durable para Colombia. Mientras el gobierno se preparaba para recibir los recursos del Plan Colombia para preparar la guerra futura, las FARC, por su parte, ampliaban, consolidaban y entrenaban sus bases militares, en la misma zona de distensión para exacerbar aún más su poderío militar. Pero esos aspectos estratégicos, se conservaban cuidadosamente cerrados al escrutinio público, permitiendo abiertamente que se expusieran a los medios de comunicación, sin límite alguno, todos los avatares de una enorme ilusión llamada: Paz.

## **2.4 Los momentos más importantes y el fin de los diálogos**

Andrés Pastrana, caben destacar varios momentos de particular relevancia, que son los siguientes:

---

<sup>93</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel (2004). *Una reflexión en torno a Colombia, 1999-2002: ¿negociación para la paz o proceso para la guerra?* en: Foro Internacional (Bogotá) Vol. 44, No. 4 (Oct. - Dec., 2004), pp. 635-655.



- a. El 14 de octubre de 1998, apenas dos meses después de haber asumido como la máxima jefatura de gobierno, el presidente Pastrana decretó la “zona de distensión” en los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa y San Vicente del Caguán, un territorio de 42.000 kilómetros cuadrados, en principio, con fecha de expiración el 7 de febrero de 1999, pero que más tarde sería prolongado, acaso de manera indefinida. Por la misma ocasión el presidente Pastrana reconoció el estatus político de las FARC y levantó las órdenes de captura contra los principales jefes de las Farc, entre ellos Raúl Reyes.
- b. El 7 de enero de 1999, cuando se establece formalmente la “zona de despeje” militar en el territorio del Caguán, en la mentada zona de distensión y se produce el retiro del Batallón Cazadores de las Fuerzas Armadas Colombianas. Por la misma ocasión, en ceremonia oficial realizada en San Vicente del Caguán se produce el célebre episodio de “La silla vacía”, cuando el jefe de las Farc, Manuel Marulanda, dejó esperando al Presidente de la República y a toda la comitiva oficial sin asistir a la reunión. Según la Revista Semana del momento: "el famoso episodio de la silla vacía fue un vaticinio de lo que vendría más adelante para el proceso de diálogo, un desplante de las FARC al país".

La disposición de retirar toda fuerza militar del Estado de la región sin que las FARC procediesen de igual forma y mientras continuaba y aún se exacerbaba el conflicto armado en muchas otras regiones de Colombia traería, posteriormente, consecuencias políticas de suma gravedad (renuncia del Ministro de Defensa, Lloreda), jurídicas e institucionales en el seno de las Fuerzas Armadas.
- c. El 2 de mayo de 1999, después de varios meses en que las partes se reclamaban mutuamente pruebas de confianza y de incremento de asesinatos, secuestros, “pescas milagrosas” de parte tanto de las FARC como de paramilitares, como así mismo de varias suspensiones de los diálogos, el presidente Pastrana se reunió con Marulanda firmaron el Acuerdo de Caquetania, mediante el cual los diálogos serían retomados y daría lugar, cuatro días después al establecimiento de una Agenda común y a la prórroga de la zona de distensión y despeje. Ambas decisiones agregarán nuevos malestares en medios políticos y en sectores del ejército. Varios

analistas no dejarán de señalar que los doce puntos de la Agenda que abarcan temas de gobierno tan amplios como la conducción de la política exterior de Colombia o de la preservación del Medioambiente eran coincidentes y muy parecida a los planteamientos de la Octava Conferencia de las FARC en 1993, llamada “Plataforma de un gobierno de reconstrucción y reconciliación nacional”.

- d. El 4 de diciembre de 1999 se transmitió en televisión nacional la primera audiencia pública en la población de Los Pozos, municipio de San Vicente del Caguán. La audiencia pública tuvo como fin explicar a la opinión pública el sistema que se iría a emplear para lograr una alta participación popular en la búsqueda de soluciones políticas al conflicto armado. Por primera vez las FARC proponen una tregua para la fiesta navideña y de fin de año, luego de Las Leyes de las FARC.
- e. El 25 de mayo de 2000, a través de uno de sus jefes y vocero negociador, Iván Márquez, las FARC se declaran como gobierno de la región y en tal carácter anunciaron la sanción de leyes especiales con la finalidad de establecer “orden y justicia” en Colombia. Desde meses antes, después de realizar giras internacionales conjuntas con delegados del Gobierno Nacional y de haberse reunido con representantes de empresas Multinacionales, estaban anticipando el propósito de actuar como un Estado, ejerciendo funciones de poder judicial y de orden público.
- f. 29 de diciembre de 2000 se produce el asesinato del congresista Diego Turbay, de su madre y de cinco personas más mientras se desplazaban por una carretera. Turbay Cote era miembro de la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes del Congreso. Resultó imposible reunir pruebas fehacientes de que hubiesen sido las FARC las responsables de ese magnicidio pero se produjo en una zona que estaba bajo el control de su Frente 14. Ese asesinato, que venía a sumarse a numerosas acciones de secuestros, matanzas, extorsiones y atentados cometidos durante todo el proceso generó una crisis política que opuso a varios partidos a la manera cómo se estaban conduciendo las negociaciones de paz de parte del Gobierno y a la no liberación de las más de 450 personas cautivas en manos de las FARC.

- g. El 15 de febrero de 2001, las FARC entregaron al gobierno 62 menores de edad que combatían en sus filas. Los niños tenían edades comprendidas entre los 13 y 16 años, con experiencia de dos a cuatro años combatiendo para las FARC. Los menores fueron entregados por las FARC a una 'comisión humanitaria', en un acto al que los guerrilleros catalogaron como un hecho de 'buena voluntad' de su parte. Posteriormente la Fiscalía inició investigación sobre el verdadero número de menores en poder de la guerrilla y de los paramilitares.

Tras sucesivos congelamientos y reanudaciones de los diálogos entre el Gobierno y las FARC, transcurre todo este primer período del proceso de paz del Caguán. Los cambios que se producen, a nivel internacional, como el atentado a las Torres Gemelas de New York, en setiembre de 2001, y a nivel interno, la ejecución del Plan Colombia, van a dar lugar a que esta política de paz, consistente en la negociación de paz en medio del recrudecimiento de la guerra, encontrase un fin, y concluyeran los diálogos para dar lugar a un nuevo período, tendiente a una política de paz forzada, es decir a la búsqueda denodada de derrotar militarmente a las FARC.

Durante todo este primer período “la desconfianza mutua y la utilización de las negociaciones por ambas partes desataron una crisis en enero de 2002. Poco más de un mes, el 20 de febrero, el gobierno rompió las negociaciones de manera unilateral y cerró cualquier posibilidad de reiniciación durante los seis meses que restaban para concluir su mandato. La guerra frontal, dentro de la política del Plan Colombia, encontró así un camino expedito para su implementación<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> RAMÍREZ-OROZCO, Mario (2012). Op. cit., pág. 81.

## **CAPÍTULO 3**

### **LOS DIÁLOGOS DE PAZ EN EL GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS (2010-2014)**

Desde la asunción como Presidente de la República, en agosto de 2010, Juan Manuel Santos debió encarar una compleja transición desde los postulados de la Seguridad Democrática que habían orientado las políticas públicas de los dos períodos anteriores de Álvaro Uribe, hacia un reacomodamiento de la actuación gubernamental al curso de los acontecimientos nacionales e internacionales que obligaban a un cambio substancial en materia de derechos humanos.

En principio, permanecía latente, pese a que ya tenía forma definitiva desde febrero de 2006, la aprobación por parte del Congreso de Estados Unidos del TLC entre Colombia y los Estados de la Unión. La iniciativa había surgido durante el primer mandato de Álvaro Uribe, en el transcurso del año 2004, pero aún llegado el año 2010 no habían logrado superarse las objeciones que el partido demócrata, en los Estados Unidos oponía a su firma oficial. Entre esas objeciones, en especial, aparecía la violación de los derechos sindicales en Colombia. Llegado Barack Obama a la presidencia americana en 2008, la designación de un antiguo dirigente de la CUT – Central Única de Trabajadores – Angelino Garzón, como compañero de fórmula a la presidencia de Juan Manuel Santos, en 2010, no parece ser fruto del puro azar.

Otro tema crucial que debía resolver el nuevo gobierno tenía que ver con el restablecimiento de relaciones comerciales y diplomáticas con Venezuela y Ecuador; relaciones que entraron en crisis a partir de los bombardeos, en territorio ecuatoriano, de los campamentos de las FARC de Raúl Reyes, en 2008, pero que llegaron a un punto de crispación máxima cuando, dos años más tarde, el gobierno colombiano, siendo aún Juan Manuel Santos Ministro de Defensa, denunció ante la OEA la presencia de guerrillas de las FARC y el ELN en territorio venezolano. El giro dado por el nuevo gobierno de Santos en las relaciones con los países vecinos, provocó las primeras desavenencias entre el ex presidente Uribe y el presidente Santos.

Por fin, la política de paz adoptada por el gobierno de Juan Manuel Santos y el proceso de paz con las FARC, en este primer período presidencial, y que será objeto de análisis en este capítulo, sólo va a ser anunciada públicamente en septiembre de 2012, luego de seis meses de “conversaciones exploratorias” y discretas con las FARC en Cuba y bajo la mediación del gobierno de ese país y de Noruega. En estas conversaciones se acordaron "el propósito, la agenda y las reglas del juego" con el fin de llegar a un acuerdo final de paz<sup>95</sup>.

De ese modo, a la vez que se profundiza un rompimiento con la política del anterior mandatario, se pasa de un modelo de “paz forzada”, es decir basada en un presupuesto de victoria militar total sobre la insurgencia, a un modelo de “paz negociada” que en Colombia se asume por tercera vez en su historia aunque recuperando las enseñanzas que ha dejado el pasado y respetando unos principios de negociación que habían sido descuidados tanto bajo la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986) como bajo la de Andrés Pastrana (1998-2002).

### **3.1 El contexto y la coyuntura política**

Al momento de asumir la presidencia, en agosto de 2010, después de unas reñidas elecciones con la Alianza Verde, a Juan Manuel Santos se le presentaba una coyuntura económica y política que le confrontaba a la necesidad de introducir reformas al modelo de su antecesor. Dos años antes, en 2008, dos hechos

---

<sup>95</sup> EL TIEMPO, Redacción política (2012) Bajo tres principios, Gobierno Santos realiza acercamientos con Farc. En: El Tiempo (Bogotá) 27 de agosto de 2012; disponible en: <http://www.el-tiempo.com/archivo/documento/CMS-12170077>

de impacto mundial se produjeron en los Estados Unidos: el desencadenamiento de la crisis financiera, lo que hacía prever una contracción de las importaciones norteamericanas provenientes de Colombia y el triunfo del partido Demócrata en las elecciones presidenciales que pondría fin a dos períodos del gobierno republicano de Georges W. Bush.

En relación con esos dos hechos, que en 2010, resultaba evidente que el gobernante entrante debía, para producir la transición de la “Seguridad democrática” a la “Prosperidad democrática”, introducir reformas que allanaran los obstáculos que mantenían la firma de un TLC con los Estados Unidos prácticamente empujados desde hacía varios años. Mientras el partido Republicano y grandes transnacionales eran favorables a su firma inmediata en 2007, los vetos principales provenían de los sindicatos estadounidenses ligados al partido Demócrata, que, desde el Congreso, cuestionaban la situación de los derechos sindicales y sociales en nuestro país y aplazaban constantemente la firma aprobatoria del TLC<sup>96</sup>. En particular, Barack Obama, era en su momento reacio a la firma de ese tratado de no mediar reformas importantes en Colombia.

De ese modo todo el primer año de la presidencia Santos, fue consagrado a realizar esas reformas, para que por fin en octubre de 2011 el Congreso de Estados Unidos aprobase la firma y el TLC entrara en vigencia en mayo de 2012.

Desde finales de 2010, se habían revelado varias exacciones a los derechos cívicos provenientes de la administración Uribe. Una de ellas el problema de las escuchas e interceptaciones ilegales a miembros de la oposición y funcionarios judiciales. El nuevo gobierno iría a disolver el DAS que había dejado de funcionar como un organismo de seguridad del Estado para transformarse en un instrumento de persecución de la oposición al servicio del gobierno.

También el modelo de política de paz con los paramilitares del presidente Uribe (aunque algunos analistas como Mario Ramírez-Orozco, cuestionen que se tratase realmente de una “política de paz”) revelaba aspectos viciados. En muchos casos el proceso de reinserción de las AUC – Autodefensas Unidas de Colombia

---

<sup>96</sup> Ver, por ejemplo, el periódico El Tiempo en su edición del 11 de diciembre 2007, “Grandes empresas de Estados Unidos pidieron al Congreso de ese país aprobar TLC con Colombia”, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3854949>

- dio lugar a que se formaran nuevos grupos conocidos como las Bacrim o Bandas Criminales<sup>97</sup>.

Aunque es indudable que la guerra sin matices contra las FARC emprendida por Uribe, si bien ya aparecía como un modelo agotado, había cambiado las condiciones para iniciar nuevos diálogos. En ese sentido, la guerrilla de las FARC con la muerte de Tirofijo, del Mono Jojoy y de Raúl Reyes, durante los gobiernos de Álvaro Uribe, y más tarde también sería muerto, en un ataque militar: Alfonso Cano, había perdido los dirigentes más importantes de su “línea militar”, vale decir a los componentes más reacios a un auténtico proceso de paz con el Estado colombiano, y se daba así lugar a que pasaran a un primer plano, otros dirigentes de su “línea política”, es decir, más comprometidos con un solución política al conflicto armado colombiano<sup>98</sup>. De ese modo, se va a generar un nuevo contexto favorable al diálogo y al inicio de un nuevo proceso de paz con las FARC, ya desde finales del año 2011.

### **3.1.1 El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Buen Gobierno para la Prosperidad Democrática”**

El Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para todos*, que tuvo como lema: *Más empleo, menos pobreza y más seguridad* y el cual orientó el primer gobierno de Juan Manuel Santos, se enmarcó en un contexto de marcado optimismo en cuanto a las perspectivas de lograr poner en pie lo que se dio en llamar “las locomotoras” del crecimiento, fundadas en las perspectivas de aumento substancial de la inversión extranjera en el país, fundamentalmente hacia los sectores de minería y turismo, a la innovación tecnológica intensiva, lo cual daría mayor competitividad al sector exportador, el fortalecimiento y extensión de las instituciones judiciales y las mejores condiciones de seguridad que se presentaban, especialmente en los sectores rurales, en relación con otras épocas de la historia colombiana.

---

<sup>97</sup> RAMÍREZ-OROZCO, Mario (2012), op. cit.

<sup>98</sup> Ibid.

La profundización de la integración a la economía mundial es pensada a través del mejoramiento de la competitividad y de las infraestructuras destinadas al comercio exterior: *“El sueño de un país con empresas pujantes, social y ambientalmente responsables, que conquistan los mercados internacionales con bienes y servicios de alto valor agregado e innovación. Un país integrado a la economía mundial con una infraestructura y un entorno de competitividad que transforma las ideas en negocios, los negocios en empleo, el empleo en más ingresos, y por ende, en menor pobreza y mayor bienestar y progreso social.”*<sup>99</sup>

El estímulo a la confianza inversionista dado por el propósito de fortalecer y extender las instituciones, como garantes de los compromisos del Estado colombiano en el cumplimiento de contratos, la reducción de los costos de transacción y una mayor eficiencia de la gestión pública, en concordancia con la concepción del *buen gobierno*, tal como lo preconizan las entidades internacionales, como el Banco Mundial:

Un país que confía y siente orgullo por las instituciones del Estado. Unas instituciones guiadas bajo los postulados del Buen Gobierno que cumplen a cabalidad compromisos ineludibles de gestión pública como la transparencia, la equidad, el pluralismo, la eficiencia, la eficacia, la austeridad, y la intolerancia absoluta con la corrupción. Un estado que procura la convergencia de las capacidades de desarrollo regional y abre y consolida espacios en que los ciudadanos participan en la construcción del bienestar de la sociedad.

En síntesis, el sueño de ser un país con prosperidad para todos: con más empleo, menor pobreza y más seguridad.<sup>100</sup>

De ese modo el PND 2010-2014 identifica cuatro ejes transversales de todos sus contenidos:

- Relevancia internacional

---

<sup>99</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos; República de Colombia – Departamento Nacional de Planeación; disponible en: [http://www.cna.gov.co/1741/articles-311056\\_PlanNacionalDesarrollo.pdf](http://www.cna.gov.co/1741/articles-311056_PlanNacionalDesarrollo.pdf) ; pág. 22.

<sup>100</sup> Ibid.



- Innovación
- Buen gobierno
- Sostenibilidad ambiental

Y tres pilares del conjunto de sus políticas públicas. Ellos son:

- El crecimiento sostenido: *“basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonen el crecimiento.”*<sup>101</sup>
- Estrategia de igualdad de oportunidades: *“que nivele el terreno de juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen.”*<sup>102</sup>
- Una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, *“con la consolidación de la Seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.”*<sup>103</sup>

Nos detendremos brevemente en esta última estrategia por ser fundamental en nuestro análisis. En este sentido y como punto importante, se destaca que aun cuando no se menciona la intención de iniciar un proceso de paz con las FARC, como iría a suceder, está claro que tampoco se abandona la prioridad de consolidar la Seguridad, tal como venía siendo prioritaria bajo la “Seguridad democrática” del anterior gobierno, y la enérgica acción de las fuerzas públicas contra la insurgencia armada, aunque con una importante salvedad: *“con plena vigencia de los Derechos Humanos”*, algo que iba a quedar muy entredicho con el anterior gobierno, además de la mayor participación de las instituciones judiciales en la resolución de los conflictos, sin que todo recayese sobre el accionar militar de las Fuerzas Armadas. Vale decir, se está dando un contenido distinto al concepto de *seguridad*, en la medida que ya no se trata de asegurar la seguridad de los ciudadanos contra los atentados de los actores ilegales del conflicto sino también se trata de brindar seguridad ciudadana contra las posibles exacciones a los derechos humanos proviniendo de otros actores del conflicto armado, como puede

---

<sup>101</sup> Ibid., pág. 23.

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Ibid., pág. 24.

ser el propio Estado. ¿Y cómo lograrlo? Fortaleciendo la presencia de las instituciones judiciales, limitando y controlando también los poderes del Estado ante posibles violaciones a las normas de un Estado de Derecho. Es el fundamento del Buen Gobierno. Al concepto de Seguridad Democrática, le sustituye el de Prosperidad Democrática.

El reconocimiento a los logros de la política de Seguridad Democrática aparece con claridad: *“En todos estos aspectos se han logrado avances fundamentales en los últimos años: entre 2003 y 2009 se redujo el número de secuestros extorsivos en casi 90%, los actos terroristas en más de 80% y las acciones subversivas en un 64%.”*, aunque *“(…) los índices de violencia del país son todavía excesivos bajo estándares internacionales, y adicionalmente la naturaleza de las amenazas de la violencia ha mutado en diversas formas. Lo anterior apunta a la necesidad de desarrollar nuevas estrategias para hacer frente a estos cambios estructurales.”*<sup>104</sup>

En ese sentido, parece señalarse que si bien en la lucha contra las guerrillas de las FARC y ELN, la estrategia de la Seguridad democrática fue relativamente exitosa, también ha facilitado la mutación *“de las amenazas de la violencia”* que muy bien pueden provenir de la preponderancia que han adquirido en varias regiones del país, las llamadas Bacrim – bandas criminales – multiplicando, más que aminorando el número de víctimas de la violencia a escala nacional.

Las nuevas estrategias, entonces, para consolidar la paz en Colombia, deberán pasar entonces también por dar un tratamiento más integral que por el pasado tanto al combate contra todas las formas de violencia, sus organizaciones, como a la reparación de las víctimas y a la aplicación de normas provenientes de la llamada Justicia Transicional, tal como se han aplicado en otros escenarios de resolución de conflictos a escala mundial.

De ese modo, los esfuerzos en la lucha contra la violencia no se limitan al enfrentamiento contra los agentes al margen de la Ley y su posterior sometimiento a la justicia. Estos esfuerzos se enmarcan en un concepto más amplio que abarca también la búsqueda de pilares básicos de la justicia transicional como la

---

<sup>104</sup> Ibid., pag. 499.

verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición. O, como se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *“Para el desarrollo exitoso de estas estrategias, hemos aprendido que el problema de inseguridad no solamente pasa por el concurso de la Fuerza Pública, sino que requiere sinergias y coordinación interinstitucional para conseguir una seguridad duradera, entendida más allá del control territorial.”*<sup>105</sup>

### **3.1.2 Los objetivos de las FARC**

Como ya se señaló anteriormente, con la desaparición de los principales dirigentes de la línea militarista de las FARC, Mono Jojoy, Raúl Reyes y Alfonso Cano, y la preminencia actual de la “línea política” en su interior, la disposición de las FARC para encarar verdaderas negociaciones de paz con el Gobierno Nacional parece ser más sólida o, cuanto menos, más responsable que en procesos anteriores.

Ya no entran en juego las exigencias de establecer un gobierno y una legislación propias en un territorio bajo su entero control como aconteció, bajo la administración Pastrana en la “zona de distensión”, sino que los acuerdos parciales que se van estableciendo se supeditan y encuentran su lógica en el logro de un objetivo mayor que es el de una reinserción de estas fuerzas insurgentes en el seno de la sociedad colombiana.

Los objetivos estratégicos de las FARC, reforma agraria, apertura democrática del sistema político, desmonte y desarme del paramilitarismo, entre otros, parecen ser objetivos al alcance de la actual agenda.

### **3.2 Los actores del conflicto y del proceso de paz**

Con la entrada en vigor de la ley 1448 de conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se ha ampliado el número de participantes en las negociaciones de paz y actores del conflicto armado colombiano, sobre todo se ha logrado que se presente en la mesa de negociación un tratamiento más integral, no sólo de las causas de la violencia en Colombia sino, sobre todo, de las consecuencias que ésta acarrea para la sociedad civil, especialmente en las zonas

---

<sup>105</sup> Ibid., pág. 499

rurales que es escenario principal de las acciones insurgentes; y más aún la necesaria reparación que debe presentarse en un futuro posconflicto.

Por el contrario, se ha reducido pero también precisado su rol, del número de actores extranjeros en este proceso de paz.

### **3.2.1 Actores internos**

En el momento de establecerse los actores del conflicto, evidentemente aparecen las FARC, a través de sus voceros y representantes; el ELN, que ha solicitado en reiteradas oportunidades ingresar en la mesa de negociación establecida en la Habana sin resultados oficiales hasta 2014. Los grupos del paramilitarismo, mutados, transformados en muchos casos en BACRIM, bandas criminales, pero que no intervienen en el proceso de paz actual; las Fuerzas Armadas de Colombia, que participan, a través delegaciones específicas en las negociaciones. El Gobierno Nacional, por intermedio del Comisionado de Paz y voceros y representantes de la presidencia. Por fin, las ONG y asociaciones de víctimas civiles y militares del conflicto armado colombiano quienes, por primera vez, pueden intervenir, en virtud de la ley 1448 de 2011, de forma directa en la mesa de negociación entre de Estado Colombiano y Guerrilla de las FARC.

También debe considerarse, en el período considerado la intervención, de hecho aunque no oficial, de fuerzas políticas en oposición al proceso de la paz emprendido por el primer gobierno de Juan Manuel Santos. En concreto el Frente Antiterrorista, fundado por el ex presidente Álvaro Uribe, Fernando Londoño, José Obdulio y Óscar Zuluaga, al momento de darse a conocer las reuniones preparatorias del actual proceso de paz en 2012.

Aunque el tema de los cultivos ilícitos y de las políticas implementadas para su supresión, sean de sustitución o de fumigación, están dentro de los grandes temas de negociación, en sí el narcotráfico tiene un rol mucho menos aparente en el proceso de paz emprendido en la actualidad.

### **3.2.2 Actores externos**

Desde sus inicios, en 2012, la intervención internacional oficial dentro del proceso se ha limitado y precisado notablemente en relación a procesos de negociación emprendidos por los gobiernos anteriores, tanto de Pastrana, como de

Uribe cuando se propuso el canje de secuestrados de las FARC por presos en poder del Estado.

En este caso se convocó sólo a Noruega como veedor y garante; un país con una importante experiencia en el tratamiento de conflictos armados en todo el mundo, particularmente en África y América Latina, y con servicios diplomáticos especialmente preparados para la intervención en situaciones como la colombiana. La otra nación convocada para ofrecer sus buenos oficios, como país garante es Cuba, cuya capital La Habana es la sede de hecho de la Mesa de negociación (la oficial sigue siendo Oslo, en Noruega) y negociaciones de los delegados por cada participante<sup>106</sup>. Y se establecieron los países “acompañantes” de los acuerdos firmados por las partes, y que son Chile, por parte del Gobierno Nacional y Venezuela, por parte de las FARC.

Naturalmente también juegan un papel importante, así no intervengan directamente en la mesa de negociación, las organizaciones internacionales, como la OEA y las Naciones Unidas, como así mismo, los países amigos de una paz durable y estable para Colombia.

### **3.3 Las condiciones de los diálogos**

Aunque las intenciones de reanudar diálogos de paz con las FARC, fueron insinuados, mediante indirectas, por Juan Manuel Santos desde su primer año de gobierno, sólo durante el año 2012 se van a establecer las primeras conversaciones, de carácter secreto y en La Habana, entre representantes del gobierno: Alejandro Éder y Jaime Avendaño (luego se integrarían, Humberto de la Calle y Frank Pearl) y de las FARC: Rodrigo Granda y Andrés París (luego se integraría en esa delegación Marco Calarcá). En esos diálogos se establecieron las condiciones, la agenda de negociación y las fases que comprendería el proceso de paz.

---

<sup>106</sup> BORDA GUZMÁN, Sandra y CEPEDA ULLOA, Fernando (2012). Sobre la internacionalización de la paz en Colombia, en: BORDA GUZMÁN, Sandra y CEPEDA ULLOA, Fernando (comp.) (2012) Proceso de paz en Colombia. Participación de actores internacionales; Bogotá: ECOE Ediciones.

Estos primeros discretos diálogos preparatorios que comprendieron unas diez rondas de negociación y que durarían unos seis meses, fueron filtrados a la opinión pública, desde el mes de agosto 2012, por información aportada por Álvaro Uribe y por algunos medios de comunicación. Es entonces cuando el Presidente anuncia oficialmente el inicio del proceso de negociación con las FARC, lo cual iría a generar una gran polémica nacional: *“Los diálogos de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Farc dieron comienzo en octubre de 2012. Se dio inicio, desde entonces a un gran debate de grandes proporciones sobre la naturaleza, la conveniencia, las dificultades y obstáculos de las mentadas conversaciones.”*<sup>107</sup>

Desde el comienzo, el enfoque adoptado para emprender este proceso no se apegó ni al practicado en tiempos de Belisario Betancur o el primer período de Pastrana, es decir el de los violentólogos, ni al adoptado por los minimalistas de los tiempos de Barco, Gaviria e incluso Uribe, pues se trató justamente de encontrar correctivos y aprovechar la experiencia histórica de los errores y yerros cometidos en el pasado. Un nuevo enfoque para la política de paz cual debemos considerar intermedio: *“Como bien lo sugirió el presidente Santos, una de las premisas sobre las cuales se basan los actuales acercamientos de su gobierno con el grupo insurgente de las Farc es el aprendizaje que han generado pasadas experiencias.”*<sup>108</sup>

En un documento elaborado por el Alto Comisionado para la Paz en 2014<sup>109</sup>, se sintetizan las fases de la agenda de negociación y las principales condiciones sobre las que se ha establecido este proceso de paz, para alcanzar el objetivo último: *“La terminación del conflicto para poder comenzar una fase de construcción de paz.”*<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> BORDA GUZMÁN, Sandra y CEPEDA ULLOA, Fernando (2012). *Sobre la internacionalización de la paz en Colombia*, en: BORDA GUZMÁN, Sandra y CEPEDA ULLOA, Fernando (comp.) (2012) *Proceso de paz en Colombia. Participación de actores internacionales*; Bogotá: ECOE Ediciones, pág. VII

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ (2014). Entérese del proceso de Paz; Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz; disponible en: [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Documents/Enterese%20del\\_proceso\\_de\\_paz\\_260614\\_digital.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Documents/Enterese%20del_proceso_de_paz_260614_digital.pdf)

<sup>110</sup> Ibid.

- Primera Fase: Exploratoria: Se propuso establecer las condiciones e intercambiar visiones sobre la terminación del conflicto. Como resultado de esta Fase ya concluida se firmó el documento *“Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*. Este Acuerdo es una hoja de ruta que establece el propósito del proceso, cuáles son las condiciones y cuáles son las reglas de juego. Posee una Agenda concreta alrededor de cinco puntos específicos, que son:
  1. política de desarrollo agrario integral,
  2. participación política,
  3. fin del conflicto,
  4. solución al problema de las drogas ilícitas,
  5. víctimas,Y un punto (6) de procedimientos, que es llamado: “implementación, verificación y refrendación.”

Las siguientes dos Fases están en curso de realización:

- Segunda Fase: Fin del conflicto. Es lo que se está negociando en La Habana y define los contenidos concretos de los cinco puntos de la Agenda para lograr un Acuerdo Final. Esta labor se lleva a cabo bajo las siguientes reglas de juego:
  - No hay despejes de territorio.
  - No hay cese de operaciones militares.
  - Las sesiones de trabajo de la Mesa son reservadas y directas para garantizar seriedad y discreción.
  - La duración de la Mesa estará sujeta a que se revisen los avances cada cierto tiempo.
  - Las conversaciones se realizan bajo el principio de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”.

Esta Fase terminará una vez firmado un Acuerdo Final que ponga fin al conflicto.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Ibid.

- Tercera Fase: Construcción de la Paz. Esta última Fase comienza cuando la situación de guerra haya terminado y se comienza la construcción de paz. *“La paz en Colombia será una Paz Territorial en la que participen todos los ciudadanos y las comunidades en torno a su construcción; impactará positivamente los derechos de las víctimas; y tendrá que asegurar garantías para todos. La paz se construye entre todos los colombianos luego de la firma de un Acuerdo Final.”*<sup>112</sup> El sentido de la “Paz territorial” tiene que ver con que en el centro de la visión de la paz del Gobierno hay una preocupación por el territorio, y una preocupación por los derechos de los habitantes.

De ese modo comienza la Construcción de una Paz estable y duradera.

### **3.3.1 Cese al fuego**

Como se anunció en las condiciones generales acordadas en la actual negociación del proceso de paz, no se ha establecido una zona de despeje militar ni se ha impuesto como requisito para dar inicio a diálogos algún tipo de cesación de acciones militares ni bilaterales ni unilaterales, de una parte u otra. De modo que se negocia la paz en medio del conflicto, pero esas negociaciones se llevan a cabo fuera del territorio colombiano, en Cuba, para que no haya necesidad de crear zonas de distensión o áreas desmilitarizadas.

En realidad, toda negociación contiene – aunque resulte penoso reconocerlo cuando se trata de una situación de guerra y de la existencia de centenas de miles de personas – contiene, decía, un componente de *cooperación* orientado a establecer acuerdos en beneficio de ambas partes, como contiene así mismo, un componente de *competencia*, que hace que los que estén en negociación continúen realizando movimientos y acciones que mejoren su posicionamiento frente al otro negociador. Por eso es que se establece que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, pues la cesación de acciones de guerra debe obtenerse, justamente, como resultado final de las negociaciones (final de la segunda Fase) y no como requisito, engañoso por lo general, para sentarse en la mesa de negociaciones.

---

<sup>112</sup> Ibid.



En diversos momentos una de las partes puede declarar un cese al fuego unilateral, como signo de buena voluntad, o restringir cierto tipo de acciones militares o, llegado el caso, tomar otro tipo de decisiones que signifiquen una disminución de la intensidad del conflicto. La negociación gana así continuidad, así se den sucesos, repudiables moralmente por lo demás, pero que no serían capaces por sí mismos de contener la voluntad y los esfuerzos de paz.

### **3.3.2 Exposición a los medios de comunicación**

En contraste con los diálogos del Caguán, donde los medios de comunicación tenían acceso directo y prácticamente ilimitado a todas las conversaciones, en el actual proceso se dispusieron medidas de absoluta discreción, pero también de seriedad, frente a la difusión que dan los grandes medios a noticias, a rumores o a veces simples chismes, que tengan que ver con este tema tan crucial e importante para toda Colombia. Los negociadores, delegados de las FARC o del Gobierno, en La Habana se han impuesto la obligación de no conceder entrevistas a periodistas o, en general, a civiles, por fuera de las declaraciones oficiales. Esta actitud, tan opuesta a la observada en otras ocasiones, ha despertado algunas críticas de parte de medios opositores al proceso de paz, en el sentido de que los diálogos se están presentando “de espaldas al país”, porque no se permite a los medios de comunicación el acceso directo a la Mesa.

El jefe de la Delegación del Gobierno Nacional Humberto de la Calle en la Mesa de La Habana, en un artículo titulado *“Mitos y realidades sobre el proceso de conversaciones”*, publicado por el Alto Comisionado para la Paz<sup>113</sup> sale al paso a esta crítica, y nos explica el punto de vista adoptado para evitar esa sobreexposición a los medios de comunicación: *“La experiencia mundial y colombiana indica que para que estas conversaciones fructifiquen es necesaria una dosis de confidencialidad. Negociar por los micrófonos es la mejor forma de frustrar el proceso. Pero tal como está acordado por ambas partes, un Acuerdo final debe ser sometido a refrenación de toda la ciudadanía, previo un período de discusión abierta y profunda. Nada se hará a espaldas del país.”*

---

<sup>113</sup> Ibid,

El Gobierno, mejor dicho, la Delegación del Gobierno da periódicamente la información necesaria, formal y precisa sobre sus intervenciones en la Mesa de negociación de La Habana y, precisa De la Calle: *“Ambas partes dieron a la publicidad sendos informes bastante completos sobre los dos puntos acordados. En desarrollo de la Agenda se han celebrado foros amplios y pluralistas sobre tres puntos de la Agenda, los dos últimos sobre el problema mundial de las drogas.”*

### **3.4 Los resultados hasta finales de 2014: Un balance provisional**

Entre los principales resultados del proceso de paz encarado por el gobierno de Juan Manuel Santos, cabe ubicar el Acuerdo General establecido 2012, concluyendo seis meses de diálogos “discretos” entre la delegación del Gobierno Nacional y las FARC:

- *“Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*<sup>114</sup>, con fecha del 26 de agosto de 2012 y con el cual concluyó la primer fase exploratoria del proceso de paz, en el cual se estableció la Agenda de negociación y las Fases y condiciones del proceso de negociación.

Y como resultado de las conversaciones mantenidas en La Habana, desde ese Acuerdo General hasta finales del año 2014, las partes han suscrito tres acuerdos de importancia:

Primer acuerdo: “Política de Desarrollo Agrario Integral”, dado a conocer en La Habana el 21 de junio de 2013

1. Acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.
2. Programas de desarrollo con enfoque territorial.
3. Infraestructura y adecuación de tierras.
4. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza.

---

<sup>114</sup> “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (2012) disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>

5. Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo.
6. Formalización laboral Sistema de seguridad alimentaria.

Segundo acuerdo: “Participación Política” dado a conocer en La Habana el 8 de diciembre de 2013

1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación.
2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.
3. Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

Tercer Acuerdo: “Solución al problema de las drogas ilícitas” dado a conocer en La Habana el 16 de mayo de 2014

1. Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos.
2. Programas de prevención del consumo y salud pública.
3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.<sup>115</sup>

Con su triunfo electoral en 2014, y el comienzo de un nuevo mandato presidencial, Juan Manuel Santos podrá continuidad al proceso de paz iniciado en 2012 y el país aguarda con naturales inquietudes y expectativas la conclusión de la segunda fase de negociación y la cesación de la violencia armada en Colombia.

El tema de la paz fue el eje orientador de toda la campaña electoral, y la adhesión o la oposición al proceso negociador con las FARC, iniciado durante el primer período presidencial, definieron los alineamientos políticos que aún dominan la vida nacional. El nuevo Plan de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”,

---

<sup>115</sup> ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ (2014), op. cit.

presenta como principal propósito el de construir una Colombia en paz, equitativa y educada, *“tal y como la anunció el Presidente Juan Manuel Santos en su discurso de posesión, interpretando el sentir del pueblo colombiano.”*<sup>116</sup> De ese modo el proceso de paz continúa, a la hora actual, como un proceso abierto, y consagrado no sólo a resolver el desarme y la desmovilización de la insurgencia armada, sino a que ese acuerdo de paz sea el pilar para el desarrollo nacional, con mayor equidad y justicia reparadora.

---

<sup>116</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2014). *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>

## CONCLUSIONES

Las conclusiones que se pueden extraer de lo expuesto en este trabajo en cuanto a las políticas de paz adoptadas en Colombia, en especial a los dos procesos estudiados con mayor detenimiento: el llevado a cabo bajo el gobierno de Andrés Pastrana y el emprendido por la administración de Juan Manuel Santos, guardan relación, en primer lugar, a diferentes momentos históricos y de la situación político-económica de nuestro país.

Dada la persistencia del conflicto armado en Colombia, aparece un rasgo que nos singulariza en relación con otras naciones del mundo y éste es que ningún gobierno colombiano, al menos desde la época de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) como se ha visto, ha podido prescindir de adoptar una determinada “Política de Paz” para encontrar una resolución al conflicto armado o, mejor dicho, a ese conjunto complejo de conflictos armados que atraviesan la realidad de nuestro país.

Con enfoques distintos ciertamente, a veces opuestos, como pudieron serlo acaso los adoptados por gobiernos como el de Belisario Betancur, el frustrado intento de Ernesto Samper o del mismo Andrés Pastrana, al proponerse objetivos maximalistas, en contraste con otras visiones de la Política de Paz, visiones orientadas al minimalismo, del desarme de los grupos insurgentes, a su desmonte y acaso a su reinserción, pero sin ahondar en las reformas profundas de las estructuras sociales y económicas, que crean un terreno propicio a la violencia. Virgilio Barco, César Gaviria, aplicaron en sus políticas de paz, como vimos, esos preceptos minimalistas de la Teoría de Resolución de Conflictos u otros,

esperaron, como Julio César Turbay y acaso Álvaro Uribe, encontrar en la guerra total y en la victoria militar, la clave para establecer una pacificación “forzada”.

También las experiencias acumuladas de procesos de paz encarados por los diferentes gobiernos colombianos, exitosas o fracasadas, dejan por supuesto sus enseñanzas. Ese parece ser el signo distintivo del gobierno de Juan Manuel Santos durante el período de 2010 a 2014, cuando se propuso no reproducir errores y equívocos del pasado y, más que aferrarse a un solo esquema de política de paz y de negociación, decidió adoptar una vía “intermedia” entre el enfoque maximalista preconizado por los violentólogos y el enfoque minimalista de los teóricos de la resolución de conflictos. Mejor aún, el intento por reunir, en una misma agenda de negociación, los objetivos y métodos de ambos enfoques teóricos de una manera realista y pragmática.

Por supuesto los tiempos cambian, los condicionamientos internacionales también, como cambiaron las prioridades de seguridad de los Estados Unidos, internamente y en el mundo, luego del 11 de septiembre 2001 y el atentado a las Torres Gemelas de New York y, por supuesto, también cambia la situación de cada uno de los actores del conflicto armado en Colombia. Y aquí entramos en un tema importante a rescatar en las conclusiones de este trabajo y es el propósito de analizar qué ha cambiado en la política de paz del actual gobierno colombiano en relación con aquel otro período administrado por el presidente Andrés Pastrana.

Ambas políticas se plantearon iniciar negociaciones de paz con las FARC, pero en momentos diferentes para esta organización.

En 1998, cuando inició los diálogos oficialmente el presidente Pastrana, las FARC se encontraban en pleno período de expansión y muy fortalecidas en el plano militar. Incluso apenas unas semanas antes de iniciar los diálogos habían realizado operaciones militares a campo abierto contra las Fuerzas Armadas de Colombia y habían logrado secuestrar a más de 200 uniformados que mantuvieron como rehenes durante muchos años.

En 2012, cuando inició los diálogos el presidente Juan Manuel Santos con las FARC, éstas habían perdido a sus principales mandos de la “línea militar”, el Mono Jojoy, Raúl Reyes y Alfonso Cano, y habían pasado a un primer plano

otros elementos, como el mismo Timoleón Jiménez “Timochenko” o el mismo Paris, quienes, aunque son mandos militares, forman parte de la “línea política” más propensa a entablar diálogos para una salida política del conflicto armado.

La situación militar de las FARC, como también de las Fuerzas Armadas colombianas, es muy distinta a la de finales de los años 90. Entre una y otra época se dio todo el período de Seguridad Democrática, que significó un fortalecimiento muy importante de las fuerzas de seguridad del Estado y, a su vez, un debilitamiento importante, a nivel militar y político, de las FARC.

Para el proceso de paz en sí, las condiciones acordadas entre las partes difieren notablemente de los inciertos e indefinidos acuerdos que dieron lugar a los diálogos del Caguán. El Acuerdo General, establecido en agosto 2012 fija pautas que le diferencian sustancialmente de las condiciones que orientaron los diálogos del Caguán. Esta puede ser una síntesis de esas diferencias:

1. La definición de una Agenda más realista y rigurosa, de cinco puntos precisos, más uno de procedimientos que contempla el referéndum popular para la aceptación definitiva de los acuerdos establecidos durante el proceso y la regulación de la participación ciudadana en todas sus etapas.
2. El control previsto sobre los avances que se registren en cada fase de negociación, para presionar el ajuste a la prontitud requerida.
3. La no concesión – en realidad inadmisibles en un Estado de Derecho – de una zona territorial de “despeje” militar, como se había procedido en los diálogos entablados en el Caguán desde 1998 a febrero de 2002. De hecho, en el Caguán se despejó la presencia del ejército nacional de Colombia, más no se despejó ni se evitaron las acciones militares y logísticas de las FARC que siguieron operando dentro y fuera de la zona de distensión. La Comisión de Verificación nunca llegó a actuar en la zona.
4. La localización de la Mesa de negociación fuera del territorio colombiano.
5. La asignación de roles precisos a los países garantes y acompañantes del proceso de paz y en un número mucho más restringido que en los diálogos de finales de los años 90.

6. El carácter reservado y confidencial de las negociaciones frente a los medios masivos de comunicación en comparación con la intervención en directo de esos medios en todas las etapas de los diálogos del Caguán. La delegación gubernamental presenta informes a la ciudadanía de todas sus intervenciones, y las delegaciones dan un informe conjunto de los acuerdos alcanzados.
7. La participación de las víctimas del conflicto armado, las representantes de las asociaciones de víctimas, en virtud de la ley 1448 de 2011, pueden intervenir directamente en las rondas de negociación, como así mismo los miembros de las Fuerzas Armadas.
8. Las conversaciones no gozan de un tiempo ilimitado sino que se ejerce un control sobre los avances y resultados que arroje cada encuentro y ronda de discusión.
9. Se estableció una fase de posconflicto, en donde se negociarán los temas que tienen que ver con la reparación de daños, despojos, vías de reinserción, los temas relativos a las normas de justicia transicional a aplicar en relación con esa reparación de daños causados por el conflicto armado.

Estas son las principales diferencias que podría señalar entre el proceso de paz del período 2010-2014 en relación con aquel otro, de tan lamentables consecuencias, como lo fue el del Caguán, entre los años 1998 y 2002. Estas diferencias, la seriedad con que hasta el momento han sido conducidas las negociaciones y, sobre todo, los nuevos mecanismos de participación ciudadana y de víctimas en la construcción del escenario de posconflicto, han abierto nuevas esperanzas en la consecución de una paz estable y durable para toda la Colombia del futuro.





## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ (2014). *Entérese del proceso de Paz*, Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz; disponible en: [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Documents/Enterese%20del\\_proceso\\_de\\_paz\\_260614\\_digital.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Documents/Enterese%20del_proceso_de_paz_260614_digital.pdf)

BARONA DE AYERBE, Clara Marcela (Coord. Editorial, 1999). *El dolor oculto de la infancia*; Bogotá: Unicef-Colombia; disponible en: <http://www.unicef.org/colombia/pdf/dolor.pdf>

BEJARANO, Jesús Antonio (1995). *Una agenda para la paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflicto*, Bogotá: TM editores.

BEJARANO, Jesús Antonio (1999). *Ensanchando el centro*; en: Álzate M. et al. (2009) Población civil y transformación constructiva de un conflicto armado interno: aplicación al caso colombiano. Disponible en: [www.scielo.org.co](http://www.scielo.org.co)

BORDA GUZMÁN, Sandra y CEPEDA ULLOA, Fernando (comp.) (2012). "Proceso de paz en Colombia. Participación de actores internacionales." Bogotá: ECOE Ediciones.

BORDA GUZMÁN, Sandra y CEPEDA ULLOA, Fernando (2012a). *Sobre la internacionalización de la paz en Colombia*, en: BORDA GUZMÁN, Sandra y CEPEDA ULLOA, Fernando (comp.) (2012) "Proceso de paz en Colombia. Participación de actores internacionales." Bogotá: ECOE Ediciones.

CEPEDA ULLOA, Fernando (2012). *La comunidad internacional y el proceso de paz*, en: BORDA GUZMÁN, Sandra y CEPEDA ULLOA, Fernando (comp.)

(2012) "Proceso de paz en Colombia. Participación de actores internacionales."  
Bogotá: ECOE Ediciones.

CARTAGENA NÚÑEZ, Laura Catalina (2012). *Intelectuales y expertos: 'Violentólogos' y economistas en la producción de políticas sociales y económicas en Colombia*; en: Revista Reflexiones, Nº 92, pag. 123-130.

COMBITA R., Luz Mery; DELGADILLO P., Luz Mery y TORRES R., Sandra Milena (2013). *El posconflicto en Colombia: Una mirada hacia los diferentes procesos de paz* (Tesis); Bogotá: Corporación Universitaria Minuto de Dios, Facultad de Ciencias Empresariales, Especialización en Gerencia Social, disponible en:  
[http://repository.uniminuto.edu:8080/jspui/bitstream/10656/2224/1/TEGS\\_CombitaLuzMery\\_2013.pdf](http://repository.uniminuto.edu:8080/jspui/bitstream/10656/2224/1/TEGS_CombitaLuzMery_2013.pdf)

CHERNICK, Marc (1996). *Aprender del pasado: Breve historia de los procesos de Paz en Colombia (1982-1996)*; en: Colombia Internacional, revista del departamento de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Los Andes (Bogotá), edición especial: Seminario sobre procesos de negociación y Paz Octubre - Diciembre de 1996; páginas 4-8

CHETHUAN, Giovanna (2009). *El posconflicto en Colombia: una realidad mediática*; Bogotá: (Tesis) Universidad Javeriana; disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/comunicacion/tesis301.pdf>

CORPORACIÓN VIVAMOS HUMANOS (2009). *Definición justicia transicional*; disponible en: <http://www.vivamoshumanos.org/justicia.html>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Presidencia (2014). *Diálogo constitucional para la paz. Memorias del IX Conversatorio de la jurisdicción constitucional de Colombia*; Medellín: Editorial Universidad del Rosario; Corte Constitucional República de Colombia; Legis; Konrad Adenauer Stiftung.

GONZÁLEZ, Fernán (2002). *Colombia entre la guerra y la paz. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana*; en: Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales (Caracas) vol. 8, núm. 2, mayo-agosto, 2002 Universidad Central de Venezuela; disponible en:  
[http://www.redalyc.org/pdf/177/17780202.pdf?origin=publication\\_detail](http://www.redalyc.org/pdf/177/17780202.pdf?origin=publication_detail)

GUTIÉRREZ LOAIZA, Alderid (2012). *Negociaciones de paz en Colombia, 1982-2009. Un estado del arte*; en: Estudios Políticos, 40, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia (Medellín), págs. 175-200.

MORELO, Ginna P.; BEHAR, Olga et al. (2014). *Pistas para narrar la paz: periodismo en el posconflicto*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer – KAS – Colombia y Consejo de Redacción.

RAMÍREZ-OROZCO, Mario (2012). *La paz sin engaños. Estrategias de solución para el conflicto colombiano*. México: Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, Universidad Nacional Autónoma de México.

PALACIOS, Marco (2000). *La solución política al conflicto armado 1982-1997*; en: CAMACHO, Álvaro y LEAL, Francisco, “Armar la paz es desarmar la guerra”, Bogotá: Cerec, pág. 345-401.

PALACIOS, Marco (2008). *Las FARC y la paz en Colombia*; en: Letras libres (México) julio 2008, Año X, N° 115, págs... 70-73; disponible en: [http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4268-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4268-001_g.pdf)

PARDO RUEDA, Rafael (1996). *De primera mano. Colombia 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas*; Bogotá: CEREC – Ed. Norma.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1998-2002 (1998). “Cambio para construir la Paz”; República de Colombia – Departamento Nacional de Planeación; disponible en:

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2\\_Contexto\\_Cambio.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf)

RAMIREZ OROZCO, Mario (2012). *La paz sin engaños. Estrategias de solución para el conflicto colombiano*; México: UNAM-Centro de Investigaciones para América Latina y el Caribe.

RESTREPO, Laura (2005). *Historia de un entusiasmo*, Bogotá: Aguilar.

RETTBERG, Angelika (2002). *Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto*; Bogotá: Universidad de los Andes. Revista de estudios sociales N° 15, disponible en: <http://res.unian-des.edu.co/view.php/471/view.php>

RETTBERG, Angelika (2008). *Reparación en Colombia ¿Qué quieren las víctimas?*; Bogotá: Cooperación técnica Alemana Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, en el marco del *Proyecto Apoyo a la Fiscalía General de la Nación en el contexto de la ley de Justicia y Paz. Un ejemplo de justicia transicional*, Profis; disponible en:

[http://bivipas.info/bitstream/10720/353/1/L-111-Rettberg\\_Angelika-2008-394.pdf](http://bivipas.info/bitstream/10720/353/1/L-111-Rettberg_Angelika-2008-394.pdf)

RUANO MIRANDA, Alberto (1996). *Los laberintos de la paz*, en: Revista de la Universidad de Antioquia (Medellín), N° 243, pág. 94-98.

SILVA-COLMENARES, Julio (2003). Colombia: crisis del crecimiento económico. Expresión en el comportamiento de la oferta final 1990-2002; en: Economía y Desarrollo (Bogotá), Volumen 2, Número 2, Septiembre 2003, Universidad Autónoma de Colombia, págs. 37-61

TOKATLIAN, Juan Gabriel (1999). *Colombia en guerra: Las diplomacias por la paz*, en: Desarrollo económico (Bogotá), vol. 39, N° 155, octubre-diciembre 1999; pág. 339-360.

TOKATLIAN, Juan Gabriel (2004). *Una reflexión en torno a Colombia, 1999-2002: ¿negociación para la paz o proceso para la guerra?*; en: Foro Internacional (Bogotá) Vol. 44, No. 4 (Oct. - Dec., 2004), pp. 635-655

URREGO, Miguel Ángel (2002). *Intelectuales, Estado y nación en Colombia: de la guerra de los mil días a la constitución de 1991*. Bogotá: Universidad Central –DIUC-Siglo del hombre editores.

VARGAS, Alejo (1997). *El conflicto armado colombiano y sus perspectivas*; Bogotá: Observatorio de conflicto y derechos humanos, Universidad Nacional, disponible en:

[http://www.observatori.org/mostrar.php?id=51&files\\_id=84&tipus=articulos&lng=cas](http://www.observatori.org/mostrar.php?id=51&files_id=84&tipus=articulos&lng=cas)