

Análisis del Proceso de Paz entre el Gobierno Santos y las FARC-EP

Trabajo Fin de Máster



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

Daniela Parra Wills

Soledad Murillo de la Vega¹

Universidad de Salamanca

Máster en Servicios Públicos y Políticas Sociales

Perfil Profesional

Facultad de Ciencias Sociales

Junio de 2015

¹ Tutora Trabajo Fin de Máster-USAL

"Porque la paz se funda en la confianza y en la sencillez, y en cambio la discordia necesita mil rejas y mil trampas y mil códigos. Aquí, por todas partes, están los brazos que van a construir ese país nuevo, los pies que van a recorrerlo, los cerebros que van a pensarlo, y los labios del pueblo que lo van a cantar sin descanso. Que hasta los que hoy son enemigos de la paz se alegren cuando vean su rostro. Que llegue la hora de la paz, y que todos sepamos merecerla."

-William Ospina

Resumen

El presente trabajo es un análisis del Proceso de Paz de Colombia, desde su comienzo hasta el 22 de enero de 2015. Se utilizó una metodología de investigación empírica mediante la cual se pretende hacer un estudio del Proceso de Paz entre el Gobierno Santos y las FARC-EP, a través de un análisis de políticas públicas que permitió identificar diferentes elementos del proceso, teniendo en cuenta el pasado, el presente y el contexto prospectivo. Para hacer el trabajo se utilizó el enfoque de políticas, mediante el cual se analizaron documentos oficiales del proceso y fuentes de prensa relevantes. Así mismo, se recurrió a fuentes y datos secundarios que dieron cuenta de aspectos relacionados con el contexto pasado y presente del actual proceso de paz.

Palabras clave: Proceso de Paz, Gobierno Santos, FARC-EP, Colombia, análisis de políticas públicas

Abstract

This paper is an analysis of the Colombia Peace Process, since its inception until 22 January 2015. Empirical research methodology was used to study the peace process between the Santos government and the FARC-EP, through a policy analysis which identified different elements of the process, taking into account the past, present and prospective context. To make this work it was used the policy approach, whereby the process official documents and relevant news sources were analyzed. Also, secondary data sources were used under which it has been realized issues related to past and present context of the current peace process.

Key Words: Peace Process, Santos Government, FARC-EP, Colombia, public policy analysis

Tabla de Contenido

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS.....	5
INTRODUCCION.....	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	6
ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	8
<i>Conflicto Armado Interno en Colombia</i>	8
<i>Proceso de negociación entre el Gobierno santos y las FARC-EP</i>	14
<i>Contexto jurídico del proceso de paz</i>	15
<i>Posconflicto</i>	17
<i>Políticas públicas</i>	20
<i>Análisis de políticas</i>	22
OBJETIVOS.....	26
<i>Objetivo General</i>	26
<i>Objetivos Específicos</i>	26
INTERROGANTES E HIPÓTESIS.....	27
MÉTODO.....	27
<i>Diseño</i>	27
<i>Instrumento</i>	29
ESTUDIO DEL PROCESO DE PAZ: ANALISIS DE DATOS.....	29
<i>Actores implicados, relaciones, definición del problema y objetivos del proceso de paz</i>	30
<i>Clasificación según tipos y estilos</i>	38
<i>Hipótesis de intervención</i>	39
<i>Instrumentos</i>	40
<i>Fases</i>	41
<i>Implementación, resultados, grado de conflicto provocado</i>	42
HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	43
CONCLUSIONES.....	49
BIBLIOGRAFÍA.....	52
ANEXOS.....	58
<i>Anexo 1. Gráficos</i>	58
<i>Anexo 2. Imagen del Acuerdo General para la terminación del Conflicto</i>	61

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército Popular
CICR	Comité internacional de la Cruz Roja
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UP	Unión Patriótica

INTRODUCCION

Actualmente el Gobierno colombiano del presidente Juan Manuel Santos está llevando a cabo un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC-EP en La Habana, Cuba. Mediante este proceso, se quiere alcanzar una serie de acuerdos que contribuyan a acabar con el conflicto armado interno y que permitan la construcción de una paz estable y duradera.

Esta política pública del Gobierno Santos, se ha construido a partir de decisiones y de actuaciones que influyen directamente sobre los ciudadanos. Como consecuencia, los actores involucrados no sólo son las partes que se encuentran negociando, sino toda la sociedad civil, así como otros agentes nacionales e internacionales que contribuyen o impiden a que los objetivos del proceso se cumplan.

Con base en lo anterior y aunque la política hasta ahora esté en fase de implementación, es importante detectar todos estos aspectos que hacen parte de las decisiones y acciones llevadas a cabo.

El presente Trabajo de Máster, es una investigación de tipo empírico que tiene como finalidad analizar el Proceso de Paz que se está llevando a cabo entre el Gobierno de Colombia y el grupo guerrillero las FARC-EP, a través de un análisis de políticas públicas que permita develar las diferentes características del proceso, así como predecir futuras consecuencias y sugerir recomendaciones.

Para lograr este objetivo, se realizó una revisión bibliográfica en la cual se incluyeron planteamientos del análisis de políticas públicas, así como del contexto del actual proceso de paz y del posconflicto. Para el análisis de la política se utilizó la metodología de estudio de caso, mediante la cual se consultaron datos de diversas fuentes.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Colombia es un país que se ha visto afectado por diversas problemáticas de orden político, social y económico. Entre estas problemáticas, se encuentra la desigualdad social, el narcotráfico, la corrupción, actividades económicas ilícitas, pobreza, entre otras. A raíz de estos problemas, se ha generado un conflicto armado interno que ha aquejado a la sociedad colombiana durante más de 60 años, dejando un gran número de víctimas.

Distintos Gobiernos han intentado establecer diálogos con los grupos armados al margen de la ley, sin embargo no han sido exitosos por diferentes motivos. Lo que han tenido en común estos diálogos, ha sido que las partes de la negociación le han atribuido la responsabilidad del fracaso al adversario. Así mismo, estos procesos se han caracterizado por no contar con la suficiente rigurosidad en cuanto a los escenarios en los que se negociaba, y tampoco se acordaba dejar las agendas individuales para centrarse en la definición de condiciones para acabar con el conflicto. (Borja et al., 2009)

Así mismo, los medios de comunicación han entorpecido los intentos de dialogar, ya que muchas veces “los sucesivos Gobiernos negocian con las empresas el mantenimiento del negocio audiovisual a cambio del acompañamiento en la ejecución de sus políticas. No hay servicio público, pluralismo ni espacio para las iniciativas sociales.” (Martín, 2014:54) Por otro lado, los procesos de paz en Colombia se han visto afectados por la traición de alguna de las partes, en cuanto a que no han cumplido con lo acordado, y se ha llegado inclusive a episodios de masacres. Esto dificulta cada vez más las futuras negociaciones, ya que se ha generado mucho temor y desconfianza, no sólo entre el Gobierno y los grupos armados al margen de la ley, sino también en toda la sociedad colombiana.

El actual Gobierno de Colombia ha llevado a cabo un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC-EP, el cual se hizo público en el 2012. Este proceso tiene características que lo hacen diferente de los anteriores intentos de dialogar con esta guerrilla. En primer lugar, “...en los actuales diálogos de La Habana las partes acordaron dejar de lado sus agendas individuales y centrarse en definir unas condiciones para terminar el conflicto armado.” (Arévalo, 2014: 131)

Aunque las hostilidades y las acciones bélicas por parte de las FARC y la respuesta del ejército continúen mientras en la Habana se negocia, marca un precedente que el Gobierno haya preferido buscar la solución al conflicto desde la base del problema en lugar

de centrarse en las manifestaciones coyunturales. (Arboleda, 2013)

Por otro lado, en las negociaciones pasadas, no existía un marco jurídico que permitiera las condiciones necesarias para el posconflicto como “la desmovilización, reinserción, judicialización y participación política de los actores políticos al margen de la ley.” (Arboleda, 2013:66)

Por el contrario, el proceso de paz actual cuenta con una normativa que posibilita la “...implementación de los acuerdos políticos mediante normas jurídicas; la aplicación de una justicia transicional; y, la participación de los desmovilizados en el escenario político-electoral.” (Arboleda, 2013:66)

Así mismo, antes de dialogar se expresaron unas condiciones que debían cumplirse para el éxito del proceso, partiendo de la base de que la negociación se haría desde la fortaleza del Estado. (Arboleda, 2013)

Por último, en el proceso de paz se ha podido observar avances que nunca antes se habían visto en intentos anteriores de diálogo, como lo es el reconocimiento de las víctimas por parte de las FARC y el Gobierno, así como la presencia de ellas en la mesa de negociación.

Con base en lo planteado anteriormente, se hace pertinente estudiar el proceso de paz a partir de un análisis de políticas públicas, ya que esto permite identificar diferentes factores como el problema que quiere resolver el proceso, los mecanismos con los que lo pretende hacer, los actores implicados, sus intenciones, entre otras.

Así mismo, el análisis de políticas públicas es un proceso cíclico que nunca acaba, ya que una vez evaluada la política pública, debe replantearse con nuevos objetivos. Es por ello que es muy relevante no sólo para conocer todos los aspectos que enmarcan el proceso de paz, sino para el futuro de una Colombia capaz de perdonar y reconciliarse, así como de generar políticas que posibiliten una construcción de paz duradera. Es importante resaltar, que en este trabajo se entiende el concepto de *paz* como aquella que no se limita a mitigar el combate, sino que intenta restablecer las relaciones de poder y promover la justicia social.

El presente trabajo es muy pertinente, ya que aporta conocimientos acerca del proceso de paz en su totalidad, pues identifica actores, problemas, relaciones, recursos, los cuales dan cuenta de conocimientos acerca de futuros efectos del proceso y por consiguiente, de acciones a realizar en el futuro. Así mismo, es muy novedoso en tanto que el proceso de

paz es una política que se encuentra en fase de implementación, por lo que no existe mucha teoría al respecto y mucho menos en materia de análisis de políticas públicas que permite un estudio detallado y minucioso.

En este sentido, el trabajo tiene una estrecha relación con los objetivos del Máster en Servicios Públicos y Políticas Sociales, dado que analiza una política pública que pretende responder a las necesidades de los colombianos, mediante mecanismos que no sólo buscan alcanzar el fin del conflicto, sino una paz estable y duradera que contemple elementos estructurales de justicia.

En este orden de ideas, se hace necesario responder a la pregunta: ¿Cómo se ha construido el proceso de paz entre el Gobierno Santos y las FARC-EP, y cuáles son los costes que debe atravesar para generar una paz duradera que resuelva el problema estructural de la violencia?

ESTADO DE LA CUESTIÓN

Conflicto Armado Interno en Colombia

En primer lugar, es importante aclarar que no existe una única teoría para explicar el problema del conflicto armado interno en Colombia. Esto se debe a la complejidad y a la longevidad del mismo, así como a las distintas dinámicas político-militares de sus actores, las cuales hacen imposible realizar una tipología o caracterización. Por el mismo motivo, la explicación del conflicto armado colombiano tiende muchas veces a distorsionarse y a ser instrumentalizada con fines político-electoral. (Trejos, 2013)

No obstante lo anterior, a continuación se expone una pequeña contextualización para poder comprender a fondo las causas del nacimiento de las FARC-EP y los distintos intentos para resolver el problema del conflicto armado.

A partir del asesinato del candidato presidencial por el Partido Liberal Jorge Eliécer Gaitán en el año de 1948, se produjo el estallido de la Violencia, la cual generó la creación de movimientos campesinos armados que oscilaban entre liberales y comunistas. (PNUD, 2003)

Por otro lado, el Partido Comunista (PC) no logró encontrar espacio en el sistema político del Frente Nacional, por lo que se unió con los sindicatos y ligas campesinas que venían defendiendo sus tierras desde años atrás. (PNUD, 2003)

El General Gustavo Rojas Pinilla asumió la presidencia en 1953, después de que “...Laureano Gómez (...) había hecho del terror una línea de gobierno [y] había tomado el camino del exilio.” (Sánchez, 1989:153) Rojas Pinilla, se encontró con el terror y la insurgencia de un país que estaba al borde de una crisis social y política. El General tenía un plan de gobierno de pacificación, en donde se proclamaba la Paz, la Justicia y la Libertad.

En su discurso, se hallaba un lenguaje de reconciliación que aceptaba la negociación con las fuerzas rebeldes como solución al conflicto. Entre sus tareas, se encontraba la de devolver a millares de campesinos a sus lugares de origen. Así mismo, se emprendió la tarea de desmovilización y desarme de las guerrillas, la cual tuvo éxito en un principio, ya que se dio el cese de hostilidades militares, así como la difusión de mensajes de paz y promesas de garantías precisas a quienes dejaran las armas. Sin embargo, paulatinamente se fue faltando a su palabra, capturando a los principales jefes guerrilleros. Los tropiezos, chantajes y traiciones, se le atribuían a la mala fe de los actores locales o regionales de la política de Rojas. Por otro lado, “... las promesas de reforma agraria se diluyeron en un proyecto de desarrollo capitalista, que (...) combinaba la pareja productividad y colonización.” (Sánchez, 1989:158)

Los colonos se distribuyeron en regiones según su afiliación política estableciendo fronteras de muerte. Por otro lado, se dieron protestas urbanas realizadas por universitarios quienes cayeron abatidos por el ejército nacional. El Gobierno retrocedió al régimen anterior, adoptando medidas coercitivas que castigaban a aquellos que no pensaban igual. Se asesinaron guerrilleros desmovilizados que no habían depuesto las armas, así como a campesinos indefensos. (Sánchez, 1989)

En 1955, desplazados por un ataque masivo del Ejército, los grupos armados se asentaron en Marquetalia, Riochiquito, El Pato, Guayabero, el Duda y el Ariari, donde crearon las “Repúblicas Independientes” con la influencia del Partido Comunista. Este partido, durante muchos años continuó viendo a las guerrillas como “formas de resistencia campesina y no como un instrumento para la toma del poder.” (PNUD, 2003:28)

En 1958, Laureano Gómez retomó el poder, en un acuerdo de dominación bipartidista denominado el Frente Nacional, mediante el cual se combinaba la presidencia cada cuatro años. (Sánchez, 1989)

En el año de 1961 el Partido Comunista declaró que la vía revolucionaria en Colombia podía ser una combinación de todas las formas de lucha, y para el año de 1964 se constituyó el “Bloque Sur” en Marquetalia, que en 1966 se nombraría como FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), anunciando que se iniciaría una guerra prologada por el poder. En 1982, este grupo guerrillero se declaró el “Ejército Popular” al servicio de la revolución socialista, denominándose FARC-EP. (PNUD, 2003)

Desde la década de los ochenta, se crearon grupos de narcotraficantes que tenían como fin acabar con las guerrillas. Estos grupos contaban con la colaboración de las Fuerzas Armadas y juntos realizaban justicia de manera privada. Mediante este tipo de justicia, se cometieron cientos de asesinatos y desapariciones forzadas. El Ministro de Defensa, Fernando Landazábal, expresó que las instituciones que criticaban este tipo de justicia, llevarían a la sociedad a un nuevo tipo de violencia. (Romero, s.a)

Las condiciones sociales y políticas cambiaron en Colombia, pues por un lado surgió una democracia más estable, en donde se han producido elecciones presidenciales abiertas, se han sesionado congresos pluripartidistas, se creó una constituyente de origen popular, el pueblo ahora elige las autoridades locales, ha aumentado el respeto por la separación de poderes y se han adoptado mecanismos de democracia directa. (PNUD, 2003)

En este contexto y bajo el Gobierno de Belisario Betancur, las Farc tuvieron la oportunidad de participación política, creando un partido denominado la UP (Unión Patriótica). Se pactaron acuerdos, en donde se garantizaban plenamente los derechos políticos de los integrantes del partido, así como la realización de una serie de reformas democráticas que permitían el ejercicio de las libertades civiles. (Cepeda, 2006)

Sin embargo, este movimiento alcanzó menos del 2% de los votos de las elecciones del congreso. Nuevamente, la izquierda fue excluida pero más grave aún, fue que los integrantes de la UP fueron víctimas de asesinatos, desapariciones forzadas, atentados, amenazas, masacres y otro tipo de agresiones. El Estado no solo no aportaba protección necesaria y efectiva, sino que parecía estar claramente involucrado en este genocidio. (Cepeda, 2006)

Desde los años 90, ha habido una visión del conflicto como un asunto criminal y periférico, en donde los distintos Gobiernos han intentado acabar con esta guerra a través de la acción de las Fuerzas Armadas, o en otros casos como en los Gobiernos de Betancur, Gaviria, Samper y Pastrana, se ha intentado iniciar procesos de diálogos, sin poder negociar reformas objetivas dispuestas a convivir con la insurgencia. (PNUD, 2003)

Aunque gran parte del origen de las FARC-EP y su prolongada resistencia armada sea gracias al fenómeno de la exclusión política, también es cierto de acuerdo con Moreno (2005), que su crecimiento se debe a diferentes modalidades financieras a través de cultivos ilícitos, secuestros y extorción. Algunos sostienen que estas formas de financiamiento constituyen un instrumento para alcanzar un objetivo político, y que el dinero como lo dice Rangel citado por Moreno, no es "... un fin en sí mismo sino un medio, uno de sus principales recursos y, obviamente, el sostén impulsor de su capacidad bélica." (Moreno, 2005:607)

En el proceso de negociación llevado a cabo durante el Gobierno de Andrés Pastrana (1999-2002), se le dio a las FARC una zona de distensión de 42000 km² en San Vicente del Caguán. Según algunos, esta zona demilitarizada fortaleció a las FARC-EP, ya que era un espacio sin control para producir coca y secuestrar víctimas. Desde entonces, este proceso se ha vinculado con la desmoralización de las Fuerzas Armadas y con el miedo de Colombia de ser un Estado fallido. (Gómez-Suárez & Newman, 2013)

Así mismo, los datos revelan que hubo un aumento sostenido en la confrontación entre la fuerza pública y la insurgencia, lo que llevó al aumento de las acciones bélicas y al número de muertos en combate (Ver Gráfico 1 del Anexo 1). En este sentido, se ha afirmado que esto fue consecuencia de una doble estrategia de guerra y paz impuesta durante el Gobierno de Pastrana. (García, 2008)

En el período presidencial de Álvaro Uribe Vélez, se abrió la posibilidad de negociar con los paramilitares, así como se observó una posición muy fuerte contra la guerrilla. En este Gobierno se creó una política denominada Seguridad Democrática, la cual consistía en fortalecer las fuerzas armadas, controlar el territorio y coordinar a las instituciones estatales con el fin de democratizar la seguridad. El objetivo principal era el de acabar con la amenaza del "terrorismo". (Mantilla, 2004)

La política de Seguridad Democrática alcanzó importantes resultados en materia de seguridad, pues a través de indicadores del conflicto armado interno, se puede comprobar que efectivamente éste disminuyó considerablemente. Sin embargo, aunque esta política debilitó a las FARC-EP, no logró derrotarlas. (CINEP, 2010) Así mismo, la Política de Seguridad Democrática conllevó al incremento de las violaciones de los Derechos Humanos por parte de la Fuerza Pública. (Ver Gráfico 2 del Anexo 1)

Frente a las críticas a esta nueva política, el presidente explicó que lo que interesaba era eliminar a actores que causaran violencia y violaran los Derechos Humanos. Frente a la nueva negociación con el grupo paramilitar de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), se encontró una manera de acumular riqueza sin mayores costos jurídicos. Además el Gobierno enfatizó en los beneficios jurídicos que los miembros de este grupo debían tener, y “...lo relativo a las víctimas, la reparación y la verdad sobre los hechos de violencia eran puntos secundarios en este proyecto.” (Romero, s.a:378) Así mismo, en el 2003 se dio la primera desmovilización del grupo Bloque Cacique Nutibara en Medellín, sin que existiera un marco jurídico que asignara responsabilidades penales y que reparara a las víctimas. (Romero, s.a)

En el 2005 se aprobó la Ley de Justicia y Paz bajo la cual, los paramilitares desmovilizados deben rendir una versión libre ante las autoridades, en las que no están obligados a decir toda la verdad, ya que la ley no exige la confesión total de los delitos para acceder a los beneficios de reducción de la pena. (Uprimny, 2005)

Es por ello que muchos han criticado esta ley, dado que “... favorece la creación de un escenario de indulto para penas por masacres, desapariciones y desplazamiento forzado de la población, no de las herramientas para la reconstrucción de la verdad...”. (Romero, s.a:381) Como consecuencia, la Ley de Justicia y Paz no establece medios procesales adecuados para alcanzar la verdad.

En el 2005 se llevó a cabo una reforma de la Constitución de 1991 , que le permitió al entonces presidente Uribe continuar en su cargo mientras buscaba firmas para un referendo que le permitiera otros cuatro años en el poder. (Botero, Hoskin, & Pachón, 2010)

En 2009 el presidente sancionó una ley que permitía la segunda reelección consecutiva, sin embargo la Corte la declaró inconstitucional y fue entonces cuando el presidente Juan Manuel Santos se posicionó como candidato presidencial en representación

del partido apoyado por Uribe, el Partido de la Unidad Nacional. (Botero, Hoskin, & Pachón, 2010)

En esta ocasión, Santos fue elegido presidente de Colombia, con la votación más alta que hubiera habido en la historia política del país. Esto se debió en gran parte, al apoyo político del exmandatario, y porque Santos había prometido en su campaña dar continuidad a las políticas de Seguridad Democrática consistentes en reforzar la presencia militar en todo el territorio, las cuales le dieron gran popularidad a Uribe. (Botero, Hoskin, & Pachón, 2010)

Sin embargo, desde un principio, el Gobierno Santos realizó una serie de cambios que lo distanciaban enormemente de su antecesor. Por un lado hubo transformaciones ya que se revivieron los Ministerios de Justicia, Trabajo y Salud que Uribe había fusionado, y se eliminaron instituciones que el nuevo presidente consideraba eran ineficientes y corruptas. Por otro lado, Santos restableció las relaciones con Ecuador y Venezuela, que antes se habían visto afectadas principalmente por temas relacionados con el conflicto armado interno. (Wills-Otero & Benito, 2012)

Santos formó una coalición de Gobierno, utilizando el nombre del partido “uribista” Partido de la U. Esta coalición estaba conformada por los partidos tradicionales, el Partido Liberal y el Partido Conservador, y por los nuevos partidos Cambio Radical, Partido Verde y el Partido de la U. Aunque esto disminuyó la polarización que se había generado durante el Gobierno de Uribe, había cierta confusión puesto que “salvo la izquierda, no era claro cuál era la oposición y cuáles eran los partidos progobiernistas. El sistema de partidos era un caos ideológico.” (Batlle & Duncan, 2013:103)

Por otro lado, Santos optó por una posición más reconciliadora con la guerrilla, sugiriendo en varias ocasiones, la posibilidad de entablar diálogos con las FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), siempre que éstas dieran muestras de su voluntad de negociación. Más adelante, las FARC-EP anunciaron públicamente la posibilidad de entablar negociaciones con el Gobierno, sin embargo diferentes sucesos violentos cometidos por esta guerrilla acabaron con la posibilidad de negociar el conflicto en ese momento. Frente a esto el Gobierno respondió generando importantes bajas a las FARC-EP, entre las cuales se encuentra la del máximo jefe guerrillero Alfonso Cano. Posteriormente el nuevo líder de este grupo armado alias Timoleón Jiménez, comunicó nuevamente la posibilidad de entablar diálogos con el Gobierno. (Wills-Otero & Benito, 2012)

Proceso de negociación entre el Gobierno Santos y las FARC-EP

En el 2012 Santos comunicó públicamente el inicio de las conversaciones de paz, las cuales tendrían lugar en Oslo y que más adelante se trasladarían a la Habana. El mandatario recalcó el principio que regiría las negociaciones, basado en “aprender de los errores del pasado”. Una vez agendados los acuerdos de paz y la estrategia de negociación, se estableció la necesidad de que las partes mantuvieran reuniones preliminares antes de iniciar las verdaderas conversaciones de paz. Así mismo, se encontró fundamental llevar a cabo los diálogos de manera aislada de los medios de comunicación y de la opinión pública, así como situar el proceso en un lugar que no generara tensiones adicionales. Por último, se convino necesario, aclarar los objetivos de las conversaciones y comenzar la agenda con el tema de las tierras, el cual constituye una problemática central del conflicto. (Gómez-Suárez & Newman, 2013)

Para el proceso de paz se establecieron tres fases: la exploratoria, el fin del conflicto y la construcción de la paz. La primera de ellas ya culminada, consistió en establecer las condiciones e intercambiar visiones sobre el fin del conflicto. Dentro de esta fase, se indica el propósito del proceso, las condiciones y las reglas del juego. Así mismo, es en esta fase en donde se creó la agenda que contiene cinco puntos específicos y uno de implementación, verificación y refrendación. (La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014)

Con la firma del *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* en el 2012 (Ver Anexo 2), se culminó con la primera fase. En este acuerdo, el Gobierno y las FARC-EP manifiestan que las conversaciones se realizarían con el apoyo de los Gobiernos de Cuba y Noruega como garantes, y de Venezuela y Chile como acompañantes. En el mismo documento, se especifica que el objetivo central de las conversaciones es el de poner fin al conflicto para la construcción de una paz estable y duradera. (Gobierno de la República de Colombia & Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, 2012)

La segunda fase, *fin del conflicto* es lo que hoy está sucediendo, y consiste en dotar de contenido la agenda con el fin de llegar a un acuerdo final que ponga fin al conflicto. (Gobierno de la República de Colombia; Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, 2012)

Los acuerdos definidos en la primera fase a los que ya se ha llegado son: 1) Política de desarrollo agrario integral, el cual fue dado a conocer en la Habana el 21 de junio de 2013; 2) Participación Política, dado a conocer en la Habana el 08 de diciembre de 2013; 3) La solución al problema de las drogas ilícitas, dado a conocer en la Habana el 16 de mayo de 2014. (La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014)

Actualmente se está discutiendo el punto referente a las Víctimas, en el que ya se han recibido en las Mesas de conversación a cinco delegaciones de víctimas del conflicto armado interno. Según las partes, los testimonios de las víctimas recuerdan la importancia de terminar con el conflicto, y sus propuestas son un insumo esencial para buscar soluciones al mismo. (Mesa de Conversaciones, 2014)

El último punto que se debe acordar es el del *fin del conflicto* en sí mismo, el cual ya ha dado señales de iniciarse, pues el presidente Santos declaró recientemente la posibilidad de un cese al fuego bilateral como punto de partida para el fin definitivo de las hostilidades. Así mismo, el presidente manifestó: “Ya comenzamos a trabajar en los acuerdos sobre la forma como se harán la dejación de armas y la reintegración a la vida civil de quienes abandonen la lucha armada”. (Revista Semana, 2015)

La última fase denominada *construcción de la paz*, se define en el Acuerdo como una paz territorial en donde todos los colombianos participan, generando un impacto positivo en los derechos de las víctimas y asegurando garantías para todos. (La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014)

Contexto jurídico del proceso de paz

Desde el inicio del Gobierno Santos se han presentado y sancionado normas relevantes al conflicto armado, a la reparación a las víctimas y al proceso de paz específicamente. Por ello es pertinente hacer una breve descripción de cada una de ellas.

Durante el primer mandato del presidente Santos se sancionó la Ley de Víctimas (ley 1448 de 2011), la cual pretende reparar a las víctimas mediante mecanismos de acción administrativos y judiciales. El Congreso también aprobó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual busca generar desarrollo en las regiones más apartadas del país, a través de la distribución de competencias nacionales y locales para el establecimiento de normas que organicen el territorio. Otra ley emblemática aprobada durante este Gobierno, fue la Ley

de Regalías, la cual pretende distribuir entre distintos departamentos, recursos generados de la producción de petróleo, oro, gas, níquel y carbón. (Wills-Otero & Benito, 2012)

El 14 de junio de 2012 se aprobó el Acto Legislativo denominado Marco Jurídico para la Paz, el cual establece instrumentos de justicia transicional a partir de un nuevo artículo transitorio de la Constitución Política (Artículo 66). La finalidad del Marco Jurídico para la Paz, es la de facilitar la terminación del conflicto armado interno para lograr una paz que garantice la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. En este orden de ideas, el Marco posibilita la creación de leyes que bajo un acuerdo de paz, establezcan “un tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo.” (art 1 DD 1/2012 DE 31 de julio)

El Acto Jurídico también consagra la creación de una ley que establezca instrumentos de justicia transicional, los cuales deben garantizar los deberes estatales de investigación y sanción. Además se expresa que se debe crear una ley que cree una Comisión de la Verdad. El marco también dicta las competencias del Fiscal General de la Nación, quien debe priorizar el ejercicio de la acción penal, y en el caso del Congreso de la República, éste debe determinar criterios de selección, lo que implica tener en cuenta la gravedad y representatividad de los casos. (DD 1/2012 DE 31 de julio)

Así mismo, el Marco enfatiza en que el tratamiento penal especial anteriormente descrito deberá supeditarse:

...al cumplimiento de condiciones tales como la dejación de las armas, el reconocimiento de responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados, y la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley. (Art 1 DD 1/2012 DE 31 de julio)

El Acto Legislativo también establece que el Congreso tiene 4 años para proferir las leyes anteriormente descritas, a partir de la presentación por parte del Gobierno Nacional del primer proyecto de ley que autorice la aplicación de los instrumentos penales. (Art 2 DD 1/2012 DE 31 de julio)

También se incluye otro artículo transitorio dentro de la Constitución Política (Artículo 67), en donde se señala que una ley estatutaria deberá crearse con el fin de determinar “...cuáles serán los delitos conexos al delito político para efectos de participar en política”. (Art 3 DD 1/2012 DE 31 de julio)

Posconflicto

Aunque el proceso de negociación no se haya culminado, es conveniente revisar algunos aportes acerca del posconflicto, dado que esto permite prever los posibles retos que debería superar el Gobierno y la sociedad colombiana en aras de alcanzar la paz una vez terminado el proceso.

Teniendo en cuenta la historia violenta de Colombia, se han realizado numerosas investigaciones y programas dirigidos a comprender las causas de la misma y a generar aportaciones para prevenir nuevos hechos violentos. Muchos han concluido que Colombia se encuentra inmersa en el conflicto, no solo traducido en una violencia a gran escala, sino en una política y democracia controversiales, basadas en el clientelismo y en la ganancia inmediata. (Guerra & Planta, 2005)

Por ello, se puede afirmar que la violencia marca una fractura social que a su vez fragmenta lo público e impide la resolución de conflictos a través de mecanismos alternativos. Es decir, que la tendencia a generar violencia no cesa con los tratados, firmas y procesos de negociación, dado que cada Estado persigue defender su posición política en un determinado contexto. (Murillo, 2012)

Así mismo, estas investigaciones han demostrado que las pérdidas del conflicto no son sólo a nivel económico, sino que también se producen en el capital físico, social y humano. (Guerra & Planta, 2005)

Por ello, es necesario que haya un proceso de reconciliación social, el cual consiste en el restablecimiento de las relaciones entre las personas que han sufrido experiencias de conflicto y de violencia. Según Bennett y Kayetisi-Blewitt citados por Murillo (2012), este proceso paulatino se alcanza a través del reconocimiento mutuo de los daños causados, del arrepentimiento y el compromiso a la no repetición, de la reparación, de la superación de los traumas, de la creación de nuevas relaciones sociales y del cambio en las actitudes y

percepciones hacia el otro. Por lo mismo, la reconciliación debe ser un acto voluntario y no impuesto. (Murillo, 2012)

En este orden de ideas, se ha concluido que para la finalización del conflicto, y para una paz estable y duradera, es primordial responder al reto de “construir una sociedad democrática, participativa, incluyente, respetuosa del medioambiente y de la diversidad cultural en la que sea dable la comprensión, la solidaridad y la compasión.” (Guerra & Planta, 2005:89)

Así mismo, se plantea la necesidad de promover la confianza, la sostenibilidad, el diálogo y la solidaridad, como campos de acción para el posconflicto. (Guerra & Planta, 2005)

Murillo (2012) concluye después de un minucioso trabajo de investigación, que para la efectividad de las dinámicas de posconflicto, es decir de procesos justos y efectivos de reconciliación social en situaciones de violencia y conflicto, es necesario formular previamente principios y valores de eticidad pública. La ética pública consiste en asumir y catalogar dentro de un marco institucional los elementos de transparencia, rendición de cuentas, uso eficaz de recursos, humanismo y de calidad de los servicios. (Murillo, 2012)

Este autor explica que la política es la vida ética en común, y que por ello no existe un espacio público que no cuente con la participación colectiva, ni políticos honestos sin ciudadanos virtuosos. En suma, para la reconstrucción social es clave elaborar “...una política pública de reconciliación social en la que esté comprometido todo el entramado político de cada país en experiencia de posconflicto...” (Murillo, 2012: 427)

En este punto, es importante señalar que el autor hace énfasis en la necesidad de comprender lo público como algo amplio, no solamente limitándolo a la esfera de la política (Estado y sus funcionarios), sino que la ética pública debe implicar a todos los miembros del entramado social, los cuales deben generar un proceso colectivo basado en principios y valores que favorezcan la convivencia en la diferencia de las personas. (Murillo, 2012)

En este orden de ideas, la reconciliación social sólo será posible si se promueve un espacio deliberativo como espacio de imparcialidad, en el que se tengan en cuenta los intereses de todos los actores implicados. Este espacio es el que permitirá la formulación de una política pública sustentada en lo justo y en lo efectivo, facilitando así la convivencia después del conflicto y la no repetición de hechos violentos. (Murillo, 2012)

Basado en el estudio de distintos países en Sudáfrica y Centroamérica (El Salvador y Nicaragua) que han pasado por el posconflicto, Murillo (2012) argumenta que las Comisiones de Verdad y Reconciliación son espacios sociales de relación víctima-victimario en donde se conoce al otro a través del debate, permitiendo procesar lo vivido, y por consiguiente la apertura hacia la democracia. No obstante, para que haya reconciliación social, debe reconocerse el papel de la justicia, y no limitarse a encuentros de las partes en donde se expresan los sentimientos.

En suma, el posconflicto exige una política orientada a solucionar las causas del conflicto y a facilitar el diálogo entre el Estado, los políticos y la sociedad. Así mismo, para la reconciliación es necesario que se cumplan una serie de condiciones. En primer lugar, es fundamental que este proceso no se encuentre enmarcado dentro de planes de Gobierno y mucho menos en temporadas electorales, dado que al ser paulatina y procesual, la reconciliación debe ser desarrollada y no limitada a trabajos temporales. Así mismo, el diálogo se requiere como elemento indispensable y en todo momento. Por último, es clave la implementación de mecanismos que permitan la verdad, la reconciliación y el perdón. Una justicia transicional y no punitiva también es imprescindible para la reconstrucción social. (Murillo, 2012)

Frente a este elemento de la justicia transicional vale la pena detenerse un momento, ya que es un complejo concepto cuyo significado aún no se ha podido consensuar. Sin embargo, parece haber un acuerdo en cuanto a que la justicia transicional consiste en un conjunto de mecanismos judiciales y no judiciales, que tienen como finalidad alcanzar la justicia, la verdad, la reconciliación, la reparación, las garantías de no repetición y reformas institucionales. Así mismo en algunos casos de posconflicto, concretamente el de los tribunales de Gacaca en Ruanda, se ha implementado el elemento de la justicia tradicional como complemento a las comisiones de verdad. (Viane, 2013)

Tal como lo promulga el derecho internacional de los derechos humanos, la justicia es un derecho que tienen todas las víctimas, las cuales según muchos defensores de derechos humanos, desean la investigación, el procesamiento y la sanción de la justicia penal ordinaria para quienes cometieron los actos. Sin embargo, estudios como el realizado por Viane (2013) en Guatemala, demuestran que las víctimas tienen diferentes significados de conceptos definidos por el derecho internacional. Ejemplo de ello, es el caso de los

indígenas q'eqchi', para los cuales la impunidad no es el fin de la rendición de cuentas por parte de los victimarios. (Viane, 2013)

En este sentido, la autora concluye que es fundamental tener en cuenta el rol que cumple el contexto cultural "...en procesos de justicia transicional, que interrelaciona los campos de derechos humanos y diversidad cultural, justicia transicional y antropología jurídica." (Viane, 2013, p. 90)

Es decir, que para la justicia restaurativa es fundamental tener un amplio conocimiento intercultural, a través del encuentro entre las diferentes visiones de los conceptos más importantes de la justicia transicional. (Viane, 2013)

Políticas Públicas

Ahora bien, dado que este trabajo pretende hacer un análisis del proceso de paz desde una perspectiva de análisis de políticas públicas, se hace pertinente definir lo que son estas políticas.

Existen múltiples definiciones de lo que es una política pública, categorizándolas en hasta diez acepciones diferentes. Sin embargo, Peters citado por Pérez (2005), propone una definición genérica de las políticas públicas, como un conjunto de actividades de las instituciones del Gobierno, que a través de una actuación directa o por medio de agentes, influyen en la vida de los ciudadanos. (Pérez, 2005)

En este orden de ideas, se puede decir que las políticas públicas tienen distintos elementos que deben ser tomado en cuenta. En primer lugar, las políticas públicas están configuradas por un conjunto de decisiones durante todo el proceso temporal. Así mismo, las políticas públicas son todo lo que el Gobierno decide hacer o no hacer, por lo que es importante también contemplar lo que no se está haciendo. Por último, para que una política sea pública, debe haber sido creada dentro del marco gubernamental, es decir que las organizaciones públicas deben ser quienes configuren las estrategias de actuación, aunque su actuación no sea exclusiva. (Pérez, 2005)

Las políticas públicas normalmente son decididas y desarrolladas por varias administraciones y actores, cuyas acciones se expresan por medio de los productos primarios (outputs), es decir en aspectos intermedios del proceso. Los resultados en cambio, son aquello que se deriva del impacto de los productos sobre la sociedad (outcomes). Los

resultados son los que permiten evaluar la política en relación con sus fines, mientras que el control del nivel deseado de productos, posibilita la detección de problemas en la implementación y es lo que guía el desarrollo de la política. (Pérez, 2005)

Para lograr estos productos y resultados, los Gobiernos utilizan un conjunto de instrumentos, los cuales Peters citado por Pérez (2005) clasifica en: normas jurídicas; servicios de personal; recursos materiales, principalmente financieros; y la persuasión incorporada en todas las políticas pero en unas es un recurso fundamental. (Pérez, 2005)

Ahora bien, Lowi (1964) elabora una clasificación de las políticas públicas según el impacto de las mismas, partiendo de la premisa de que las relaciones sociales están determinadas por las expectativas y por lo que cada actor espera obtener de esa relación. (Lowi, 1964)

El autor asegura que en la política, las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas, y por ello la relación política es una relación de poder. En este sentido, se debe identificar el ámbito de poder, analizando las élites, las estructuras de poder y las realidades similares en cada ámbito predefinido. Para identificar las estructuras de poder, se debe estudiar las cuestiones particulares a las expectativas establecidas y la historia de las decisiones gubernamentales previas. (Lowi, 1964)

El enfoque propuesto por Lowi (1964) parte de la idea de que el Gobierno puede llevar a cabo muy pocas funciones, por lo que debe haber pocos tipos de políticas. Así mismo, las categorías de políticas que propone se diferencian por la función que cumplen y por el papel que han desempeñado en la historia. El autor propone tres tipos de categorías, a saber: distribución, regulación y redistribución. (Lowi, 1964)

Así mismo, Lowi (1964) explica que la política y la actividad gubernamental son arenas reales de poder, las cuales deben identificarse, y se deben “formular hipótesis acerca de sus atributos y comprobar dentro del esquema las relaciones empíricas que pueda anticipar y explicar.” (Lowi, 1964:101)

Posteriormente, Lowi (1972) introduce dentro de la clasificación, el criterio de coacción, basado en el supuesto de que el tipo de política también se determina por el tipo de coacción que el Gobierno ejerza. Como consecuencia, el autor añade las políticas constitutivas a su clasificación.

Las políticas distributivas son aquellas decisiones individualizadas, libres de toda regla general en donde el favorecido y desfavorecido no se ven obligados a enfrentarse de manera directa. (Lowi, 1964)

Las políticas regulatorias por su parte, también generan impactos individuales y se ven reflejadas en el aumento de costos y en la reducción o aumento de posibilidades individuales. Sin embargo, las leyes son elaboradas en términos generales e implican una decisión directa acerca de quién va a ser beneficiario y quién se verá afectado en el corto plazo. (Lowi, 1964)

Las políticas redistributivas “...incluyen las relaciones entre amplias categorías sociales de individuos y, por consiguiente, las decisiones individuales deben estar interrelacionadas.” (Lowi, 1964:103) un ejemplo de este tipo de política, son los programas de bienestar social que en algunas ocasiones benefician a algunas personas que no han aportado ninguna contribución. En síntesis, lo que hace que una política sea redistributiva, son las expectativas en relación a la redistribución posible y la percepción de lo amenazante que pueda ser. (Lowi, 1964)

Por último, las políticas constitutivas son aquellas “...que definen reglas sobre reglas (...) [y que] sirven a la nación como un todo, al atender las necesidades operativas del propio Gobierno y de la Administración y al proteger la seguridad nacional”. (Pérez, 2005:57)

Richardson citado por Pérez (2005), propone otra tipología de políticas basada en dos factores: el primero, la forma en la que el Gobierno opera para resolver el problema, teniendo una aproximación anticipatoria-activa o reactiva. En segundo lugar, la actuación consensuada o impositiva que tenga el Gobierno para establecer soluciones. (Pérez, 2005)

Análisis de políticas

Una vez definido lo que es una política y algunas de las tipologías que se han establecido, es importante aclarar lo que es el análisis de políticas.

La finalidad del análisis de políticas, es la de determinar las acciones de los Gobiernos, las razones y los resultados que se obtienen. En este orden de ideas, este análisis se basa en la descripción y explicación de las causas y consecuencias de la acción del Gobierno. La pertinencia del análisis de políticas recae en ampliar el conocimiento de la

acción, así como contribuir en la toma de decisiones para mejorar la calidad de las políticas públicas. En este sentido, se puede decir que el análisis es una actividad descriptiva pero también prescriptiva. (Pérez, 2005)

Hogwood y Gunn citados por Pérez (2005), proponen una tipología de análisis de políticas, a saber: 1) Estudios del contenido de las políticas; 2) Estudios del proceso de las políticas; 3) Estudios sobre los productos de las políticas; 4) Estudios de evaluación; 5) Información para los decisores; 6) Mejora del proceso de políticas; 7) Mejora y defensa de políticas. (Pérez, 2005)

Teniendo en cuenta la tipología anterior, la metodología del análisis varía dependiendo del tipo de estudio que se haga. En primer lugar, la información proporcionada en el análisis se basa en valores, hechos y acciones. Para ello, el analista lleva a cabo un estudio empírico, evaluativo o normativo. El primero consiste en describir las causas y los efectos de las políticas, es decir, describe los hechos. El análisis evaluativo tiene que ver con el valor de las políticas y el normativo con las recomendaciones y acciones para futuros cursos de acción. (Pérez, 2005)

Por otro lado, los procedimientos de investigación para el análisis de políticas públicas no difiere de otro tipo de investigación en tanto que pretende describir, predecir, evaluar y prescribir o recomendar. La predicción y la recomendación son apropiadas antes de que la acción se lleve a cabo (ex-ante). La descripción y la evaluación por el contrario se utilizan una vez la acción haya sido implementada (ex-post). Estos procedimientos corresponden a métodos analíticos de políticas que tienen el mismo significado: monitoring (descripción), forecasting (predicción), evaluation (evaluación) y recommendation (recomendación). (Pérez, 2005)

También hay otros dos métodos analíticos de políticas que son la estructuración de problemas y la inferencia práctica. El primero corresponde a la fase de la investigación, en la cual el analista utiliza procedimientos de clasificación con el fin de especular sobre las causas, el sentido y las posibles soluciones del problema. La inferencia práctica por su parte, es lo que permite concluir qué tanto se ha resultado el problema. Esta conclusión es práctica, ya que está estrechamente relacionada con los valores y las normas. (Pérez, 2005)

Es importante recalcar que no es posible usar ciertos métodos sin utilizar otros previamente. Así mismo, el análisis de políticas debe hacerse no sólo para producir información, sino para transformarla a través del método que se utilice. (Pérez, 2005)

Por otro lado, el análisis de políticas públicas se ha utilizado como un estudio del proceso de las políticas, el cual atraviesa diferentes etapas y estadios, desde la definición del problema hasta la retroalimentación. Este esquema de análisis tiene la ventaja de que al ver la política como un proceso en continuo movimiento, existe la posibilidad de retroalimentar en cualquier momento, y por tanto de llevar acciones tales como "...redefinir el problema, o la descripción de los programas en funcionamiento, a la modificación de objetivos previamente establecidos." (Pérez, 2005:63)

Así mismo, este esquema permite identificar las interacciones entre las organizaciones que participan en política y entre éstas y el contexto económico y social. La flexibilidad es otra ventaja, ya que el uso del esquema en forma de proceso permite la sistematización del conocimiento existente pero también posibilita la integración posterior de futuros conocimientos acerca de etapas, influencias, interacciones, entre otros. (Pérez, 2005)

No obstante lo anterior, este esquema también cuenta con desventajas, pues por un lado, corre "el peligro que supone su estatus de modelo de tipo-ideal". (Pérez, 2005: 64)

Así mismo, este esquema puede llevar a la imposición de hechos futuros a través de una interpretación equívoca del presente. Por último, el esquema tiene el peligro de que se le asocie con un modelo de etapas definidas, lo que no sucede en la práctica, ya que una política supone interacciones sin un principio y fin claramente determinados. Esto además puede llevar a la racionalización, es decir la "justificación o explicación racional a unos hechos pasados, incluso cuando los hechos en cuestión no conducen a tal tratamiento." (Pérez, 2005:64)

A pesar de estas desventajas, este esquema ha demostrado ser muy eficiente para aproximarse al análisis de políticas, ya que permite utilizar diferentes métodos y clases de información en cada etapa. (Pérez, 2005)

Los métodos para el análisis de políticas se divide en la investigación cualitativa que se basa en:

...la descripción periodística de incidentes en la formación o implementación de las políticas; análisis filosófico o normativo de valores; descripción histórica de hechos relacionados con el tratamiento de un problema; estudios antropológicos o etnográficos relacionados con el intento de solución de problemas en diferentes culturas; y análisis jurídico de leyes e interpretaciones judiciales acerca de determinados problemas. (Pérez, 2005: 65)

La investigación cuantitativa para el análisis de políticas, consiste en el análisis estadístico inductivo, en el que se trabaja con diferentes datos de personas, lugares y casos, y mediante ellos, se inducen relaciones entre inputs y outputs. Otro método cuantitativo consiste en el razonamiento deductivo que parte de premisas construidas a partir del análisis estadístico empírico, como por ejemplo de declaraciones de expertos. (Pérez, 2005)

Aunque estos métodos son muy importantes, también deben incluir procedimientos de crítica lógica que tengan un componente sistemático como la valoración de la factibilidad política. (Pérez, 2005)

Para el análisis de políticas deben tenerse en cuenta diferentes elementos que van a contribuir a establecer si en efecto se eligió la mejor política entre un conjunto de alternativas. Dependiendo del elemento que se elija para el análisis, se utilizará un método distinto. (Pérez, 2005)

En primer lugar, hay que tener en cuenta la definición y redefinición del problema, que depende de la experiencia y del aprendizaje del analista, más que de una metodología formal. El analista entonces, debe tomar las diferentes definiciones del problema que tengan los actores involucrados, y a partir de ello, debe juzgar qué elementos son imposibles de cambiar y cuáles pueden ser negociados. De esta manera, la transformación de la definición se relacionará con un sistema de valores que llevarán a tomar un criterio de elección. (Pérez, 2005)

Este criterio de elección debe darse luego de interpretar los sistemas de valores, y compararlos en relación a las convicciones morales particulares que comparten los actores. Un método que puede utilizarse es el análisis de coste-beneficio, pero no se debe dejar de lado la formulación y utilización de criterios valorativos claros de comparación de los resultados de políticas. (Pérez, 2005)

Otro elemento clave en el análisis, es la comparación de posibles políticas, cuyas consecuencias esperadas se comparan a través de un análisis de causalidad. Luego estas consecuencias se expresan en criterios valorativos previamente especificados, para finalmente hacer una elección basada en el valor de las alternativas. (Pérez, 2005)

El último elemento a tener en cuenta es el de la factibilidad política, el cual consiste en el análisis de la viabilidad e implementación de la política elegida. La mayoría de métodos para determinar la factibilidad, se basan en teorías predictivas, encontrando generalizaciones sobre la factibilidad, lo que es un gran desafío para el analista, ya que “tales generalizaciones, una vez encontradas, serían conocidas tanto por los que proponen la política como por los que se oponen a ella, pudiendo conducirles a un cambio de estrategias y quizá al cambio de carácter de las propias generalizaciones.” (Pérez, 2005:69)

OBJETIVOS

Objetivo General

Este trabajo tiene como principal objetivo analizar la forma como se ha construido el Proceso de Paz entre el Gobierno Santos y las FARC-EP, con el fin de establecer los posibles retos que debe atravesar el postconflicto. Para alcanzar este objetivo se hará un análisis de políticas públicas ex-post, el cual permite describir el proceso desde su inicio hasta la actualidad, y otro ex-ante, con el fin de predecir y recomendar acciones para lo que falta de esta política.

Objetivos Específicos

Para alcanzar este objetivo general, se plantearon los siguientes objetivos:

- Identificar los diferentes actores implicados en el Proceso de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP así como la relación entre ellos, a través de un análisis de la definición del problema que tengan los actores involucrados y de su sistema de valores.
- Identificar los objetivos, las estrategias y los instrumentos utilizados por el Gobierno Santos para acabar con el conflicto armado, analizando la agenda política, la hipótesis de intervención y la factibilidad política.

- Reconocer los costes que deben superarse para la consecución de una paz duradera y estable, en caso de firmarse el acuerdo de paz entre el Gobierno Santos y las FARC-EP, a través de la interpretación de datos que permitan predecir posibles retos que deban superarse.

- Proponer y recomendar mecanismos y acciones que garanticen la convivencia y la reconciliación de la sociedad colombiana en un proceso eventual de postconflicto.

INTERROGANTES E HIPÓTESIS

Esta investigación pretende responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo se ha construido el actual proceso de paz entre el Gobierno Santos y las FARC-EP y cuáles son sus costes para generar una paz duradera que resuelva el problema estructural del conflicto?

Para responder a esta pregunta, se puede partir de la idea de que el proceso está construido a partir de los aprendizajes obtenidos de los intentos previos por finalizar el conflicto armado. Así mismo, estos esfuerzos fallidos han conllevado a la desesperanza y a la desconfianza de la sociedad colombiana. Estos sentimientos amenazan el proceso de paz, ya que pueden entorpecer las actuales negociaciones pero más aún, la situación de postconflicto que requiere de la voluntad y el compromiso de todos.

MÉTODO

Diseño

Para el presente trabajo de investigación se eligió la metodología de estudio de caso, la cual es muy útil para aquellas investigaciones descriptivas que pretenden identificar y describir aspectos que influyen en un determinado fenómeno o para las exploratorias, en las que se quiere conectar las teorías del marco teórico con la realidad objeto de estudio. Mediante los análisis de caso, se puede comprender el proceso por el que pasan ciertos fenómenos. (Martínez, 2006)

Aunque el estudio de caso es muy adecuado para la generación de teorías, esta metodología cuenta con algunas limitaciones que hay que señalar. Algunos autores afirman que el estudio de caso carece de rigor al permitir que la visión del investigador influya en el análisis y las conclusiones del estudio. Así mismo, afirman que aporta pocas bases para la

generalización y que en muchas ocasiones, son muy amplios por lo que los documentos son muy extensos. (Martínez, 2006)

Teniendo en cuenta lo anterior, es menester que el investigador haga todo lo posible para reducir al máximo estas limitaciones. Aunque debe ser consciente del paradigma de la investigación cualitativa que sugiere que la realidad social es construida por las personas y por tanto no es posible ser completamente distante del fenómeno social, también debe adoptar el papel de instrumento para la recolección de datos, que permita descubrir, interpretar y comprender la realidad estudiada. (Martínez, 2006)

Así mismo, el estudio de caso tiene la ventaja de que investiga un fenómeno contemporáneo en su entorno real, además de que utiliza distintas fuentes de datos. En cuanto a la validez y confiabilidad del estudio de caso que han sido tan criticadas, vale la pena hablar del estudio de caso contemporáneo, el cual combina diferentes métodos para recoger datos con el fin de comprender las dinámicas existentes en ciertos contextos, describiendo, verificando o generando teoría. (Martínez, 2006)

Para llevar a cabo este estudio de caso, se eligió el análisis de políticas, el cual se basa en el estudio y la reforma constantes de la cultura. Este enfoque, consiste en un “...conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado.” (Lasswell, 1951:102)

Así mismo, el análisis de políticas, implica al investigador dentro de una actitud creativa, dándole la oportunidad de generar propuestas y políticas nuevas y exitosas, aunque no se pueda garantizar cuáles serán exitosas. En este orden de ideas, este enfoque exige al investigador tener en cuenta un contexto completo de los hechos significativos, es decir el pasado, el presente y el contexto prospectivo, a través de modelos especulativos de la época y situando “...a las técnicas de cuantificación en un, lugar respetable aunque subordinado.” (Lasswell, 1951: 103)

El análisis de políticas es un subcampo aplicado que no tiene límites de disciplina científica, sino que se determina a partir de todo lo que se considere apropiado con relación a las circunstancias y al problema que se quiere resolver. En suma, debe haber un énfasis creativo en el analista, así como en su orientación a la resolución de problemas, el cual se sitúa en una correlación entre fines y medios, “aceptando que el campo en el que se

desarrolla es complejo y para nada pacífico desde el punto de vista de los valores y los intereses que rodean y afectan a toda la política.” (Subirats, 1989:144)

Aunque el análisis de políticas no explica la manera como las cosas deberían hacerse, sí puede facilitar la comprensión de los límites de los objetivos, los efectos o la multiplicidad de una política. Esto se debe a que es una perspectiva que entiende científicamente distintos elementos como la agenda de actuación de los políticos, la relación entre valores, objetivos, decisiones y resultados. Como consecuencia, este análisis sirve como soporte teórico de la implementación de las decisiones de los gestores públicos. (Subirats, 1989)

Instrumento

El trabajo de investigación se llevó a cabo mediante el análisis de datos secundarios. Estas fuentes constan de documentos publicados por el Gobierno colombiano acerca del proceso de paz actual, los acuerdos a los que se ha llegado, entre otros. También se consultó la página web de las FARC-EP y de partidos políticos de diferentes ideologías. Por otro lado, se revisó la literatura ya existente relacionada con el proceso de paz entre el Gobierno Santos y las FARC-EP, así como de otros intentos de diálogo llevados a cabo en el pasado. También se realizó un análisis de encuestas a ciudadanos colombianos acerca de su percepción en torno al proceso de paz.

Por último, se estudiaron leyes y artículos de prensa relevantes que dan cuenta de elementos que aporten al análisis del proceso de paz actual.

En este punto es importante aclarar que en este trabajo no se pudo llevar a cabo la recolección de datos primarios y su consecuente análisis, dado que la investigación se llevó a cabo en otro país, por lo que se contó con esta limitante.

ESTUDIO DEL PROCESO DE PAZ: ANALISIS DE DATOS

Una vez llevado a cabo el proceso de recolección de datos secundarios a través de la búsqueda en distintas fuentes, se procedió a clasificarlos según las categorías pertenecientes al análisis de políticas públicas. A continuación se presenta el análisis del proceso de paz a

partir de un estudio empírico del proceso y del contenido de la política centrado en la descripción de los hechos, desde su implementación hasta el 22 de enero de 2015.

Actores implicados, relaciones, definición del problema y objetivos del proceso de paz

Con base en lo expuesto en el apartado de *Estado de la Cuestión*, se puede decir que los actores objetivos del proceso de paz son el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Esto se debe a que ambas partes se han visto involucradas en el conflicto armado interno, y son quienes deben llegar a unos acuerdos que a su vez modificarán su accionar, puesto que cada uno de ellos se verá obligado a ceder y a comprometerse en algunos aspectos. Así mismo, podrían entrar a ser parte de los actores objetivos otras organizaciones guerrilleras que quisieran unirse, como lo manifiestan las partes en el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (2012) (Ver Anexo 1). Sin embargo, aunque hay acercamientos con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), aún no se han unido a las conversaciones de la Mesa.

En el equipo de negociación del Gobierno, se encuentran dos generales retirados del ejército y de la policía con trayectoria de lucha contra la subversión. El jefe de negociación es el ex vicepresidente Humberto de la Calle, quien ha participado en varios procesos de paz y es conocido por ser capaz de convocar a la clase política y conciliar sin generar tensiones. Así mismo, dentro de este grupo se encuentra el filósofo experto en seguridad Sergio Jaramillo y en derechos humanos. Por último, representando a los empresarios en la mesa de negociación, está Luis Carlos Villegas, presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, Andi. (El País, 2012)

En cuanto al equipo de negociación de las FARC-EP, este está compuesto por cinco guerrilleros, los cuales han sido representantes históricos e ideólogos del grupo guerrillero. (El País, 2012)

En el Acuerdo también se definió el objetivo del proceso, el cual consiste en poner fin al conflicto para la construcción de una paz estable y duradera. En este sentido, se hace necesario ver de qué forma las partes definen el conflicto armado.

A través de su página web, las FARC-EP manifiestan su opinión hacia el Gobierno Santos, el cual califican de oligárquico, reaccionario, neoliberal, imperialista y militarista.

Explican que a pesar de ello, el motivo por el cual decidieron aceptar dialogar con el Gobierno Santos fue por una idea:

...encontrar una solución distinta, de carácter civilizado y pacífico, a los graves problemas políticos, económicos y sociales que padece el pueblo colombiano. La oligarquía de este país siempre ha querido tratar los problemas por la vía de la represión, de la violencia y la cárcel. Y eso precisamente fue lo que originó el conflicto armado, primero con los campesinos de Marquetalia y luego con una buena parte del pueblo colombiano que se fue sumando a la lucha contra la brutalidad y el terrorismo del Estado. (FARC-EP, s.f)

A través de este comunicado, se puede observar que las FARC-EP definen el conflicto armado como la lucha armada ante la injusticia de lo que ellos consideran un Gobierno oligarca, causante de problemas económicos, políticos y sociales.

El Gobierno Santos por su parte, reconoció la existencia del conflicto armado interno a través de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), lo cual marcó un precedente, dado que nunca antes ningún Gobierno lo había hecho. Considerar el conflicto armado interno, según el Derecho Internacional Humanitario, implica como lo establece el tercer artículo Común a los Convenios de Ginebra de 1949, reconocer el conflicto entre fuerzas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales. (CICR, 2012)

Ahora bien, la línea divisoria entre actores beneficiarios directos y grupos terciarios, es difusa en la medida en que salvo el quinto punto *Víctimas*, los demás acuerdos del proceso pretenden solucionar problemas que implican a toda la sociedad civil, puesto que se contemplan para la construcción de la paz factores como la ampliación de la democracia, el desarrollo económico con justicia social, el respeto a los derechos humanos, la armonía con el medio ambiente, entre otros (Ver anexo 2).

Dicho esto, se entiende que las víctimas del conflicto armado interno efectivamente son un beneficiario directo del proceso, en tanto el último punto del proceso pretende resarcirlas (Ver anexo 2). Así mismo, y como ya se ha dicho, las víctimas han hecho parte de los encuentros en la Habana, en donde han podido relatar hechos victimizantes, y han aportado soluciones como la creación de una subcomisión de la verdad para que se explique el paradero de los cuerpos desaparecidos durante el conflicto. (RCN Radio, 2014)

Lo que han manifestado las víctimas que han ido a la Habana, es que realmente respetan al proceso de paz y quieren que se logre el fin del conflicto. Al respecto una de ellas señala:

Las once personas que desnudamos nuestro dolor en La Habana el pasado 2 de noviembre, en la mesa de negociaciones, regresamos a Colombia con un peso menos, pero con una responsabilidad inmensa. La misma que tienen las víctimas de las otras delegaciones: no permitir que los negociadores se levanten de la mesa. (El Tiempo, 2014)

Así mismo, la última delegación de víctimas que viajó a La Habana, declaró que consideran el proceso de paz la única salida a la guerra vivida durante más de 60 años. (El Espectador, 2014)

No obstante lo anterior, hay que tener en cuenta que estos son los relatos de las víctimas que han hecho parte de las delegaciones, por lo que muchas otras que no han sido entrevistadas pueden tener opiniones diferentes con respecto al proceso de paz.

De hecho, algunas de las víctimas han manifestado que antes de ir a La Habana, habían sido apáticas al proceso y no confiaban en el mismo. (RCN Radio, 2014)

En los encuentros de las delegaciones de las víctimas con la Mesa de negociación, se han dado actuaciones de carácter simbólico como empezar el encuentro con un minuto de silencio por todas las víctimas del conflicto armado, momento en el que las víctimas, los delegados del Gobierno y de las FARC, se tomaron de las manos. Así mismo, en el primer encuentro, las víctimas llegaron al lugar con flores blancas como símbolo de reconciliación y esperanza. (RCN Radio, 2014)

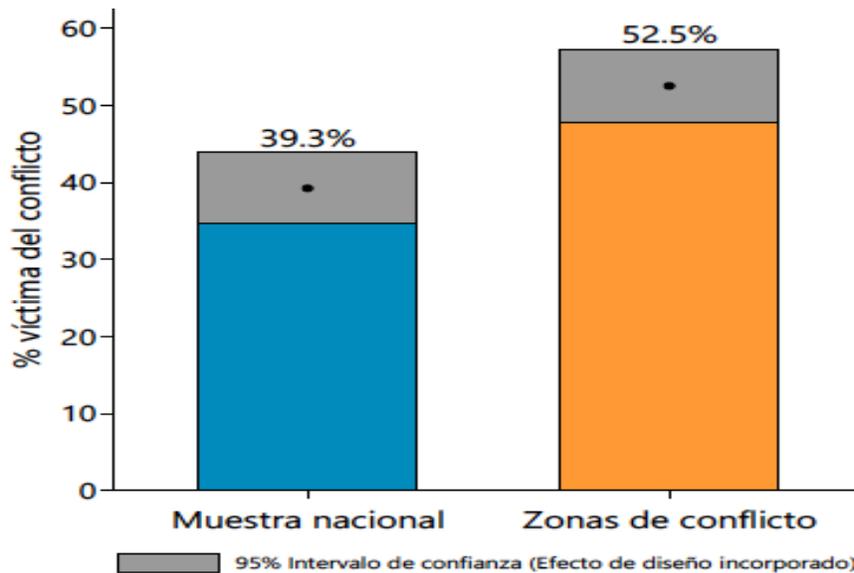
Por otro lado, la identificación de los actores beneficiarios del proceso de paz, depende del enfoque o ideología que se tenga, ya que a pesar de que todos quieran la paz, dada la complejidad del conflicto existen diversas posturas con respecto a la forma de cómo ésta debería lograrse.

Por un lado, se pueden identificar como actores beneficiarios finales a toda la sociedad civil, puesto que el proceso pretende acordar los puntos de la agenda con la finalidad de atender “el clamor de la población por la paz”. (Gobierno de la República de Colombia & FARC-EP, 2012)

Así mismo, es importante tener en cuenta que hay un número significativo de víctimas afectadas por la violencia sociopolítica en Colombia, las cuales en el caso de las zonas de mayor conflicto, constituyen la mayoría de la población, y en el caso de las demás regiones, se acercan al 40% de la muestra nacional (*Gráfica 1*).

Sin embargo, muchos opositores del proceso de paz, la mayoría de ellos siguiendo los postulados del expresidente y actual senador Álvaro Uribe Vélez, manifiestan que lo que se está acordando es la impunidad de los miembros de las FARC-EP y que se está entregando el país en la Habana. En repetidas ocasiones el senador Uribe se ha declarado en contra del proceso, expresando que no es posible negociar con el terrorismo, pues según él, no existe conflicto armado sino una amenaza terrorista. (Comunicaciones Centro Democrático, 2014) En este sentido, los colombianos que se oponen al proceso de paz, se pueden identificar como actores afectados.

Gráfica 1. Victimización por el conflicto armado.



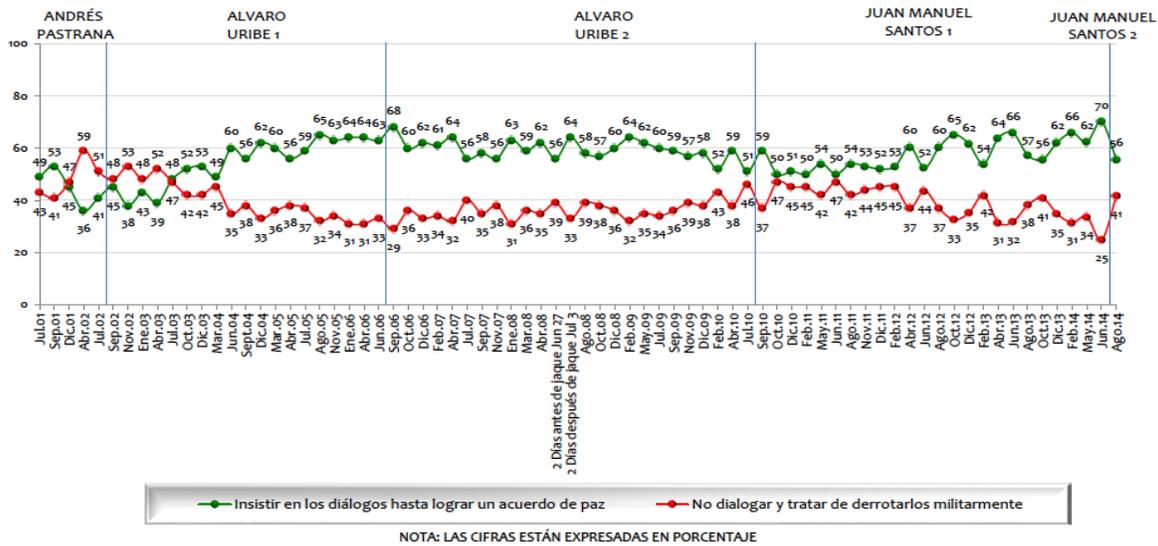
Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

Merece la pena detenerse en la percepción de los colombianos hacia el proceso de paz, puesto que la opinión pública es un determinante para conseguir alcanzar el objetivo del proceso de negociación, pero también para que los acuerdos allí fijados, se mantengan una vez finalizado el mismo.

Como se muestra en el *Gráfico 2*, hay un cambio de percepción de los ciudadanos

hacia la forma en la que debería resolverse el problema del conflicto interno. Esto puede estar determinado por la estrategia comunicacional que haya tenido el gobernante de turno y por la información aportada por los medios de comunicación. En este punto, es importante aclarar que esta información no siempre es veraz ni completa, ya que la estrategia comunicacional ha logrado que la información sea unilateral al erradicar el contacto directo con las FARC-EP, por lo cual el único informante es el ejército o la policía. Con esta estrategia, el Gobierno puede omitir “...los vicios, los errores y las fallas, engrandeciendo los méritos, los éxitos y los triunfos militares, pretendidamente evitando que se debilite la institucionalidad aunque, en algunas ocasiones, a la postre, sucede lo contrario...”. (Uribe 2012:17)

Gráfico 2. Opinión en cuanto a cuál debería ser la mejor forma de solucionar el problema de la guerrilla en Colombia.



Fuente: Gallup Colombia (2014)

Por otro lado, aunque las FARC-EP sean un grupo ilegal, también tienen una estrategia comunicacional que influye en opinión pública. A través de comunicados y declaraciones, este grupo se ha pronunciado en relación a diversos temas. Los medios de comunicación antes les daban demasiada atención, por lo que se presentaban continuamente imágenes, por ejemplo de cadáveres de guerrilleros de las FARC-EP. Sin embargo,

actualmente esto ha cambiado, ya que el Gobierno utiliza otro discurso mediante el cual se envía un mensaje de que la estrategia militar está avanzando. (Uribe, 2012)

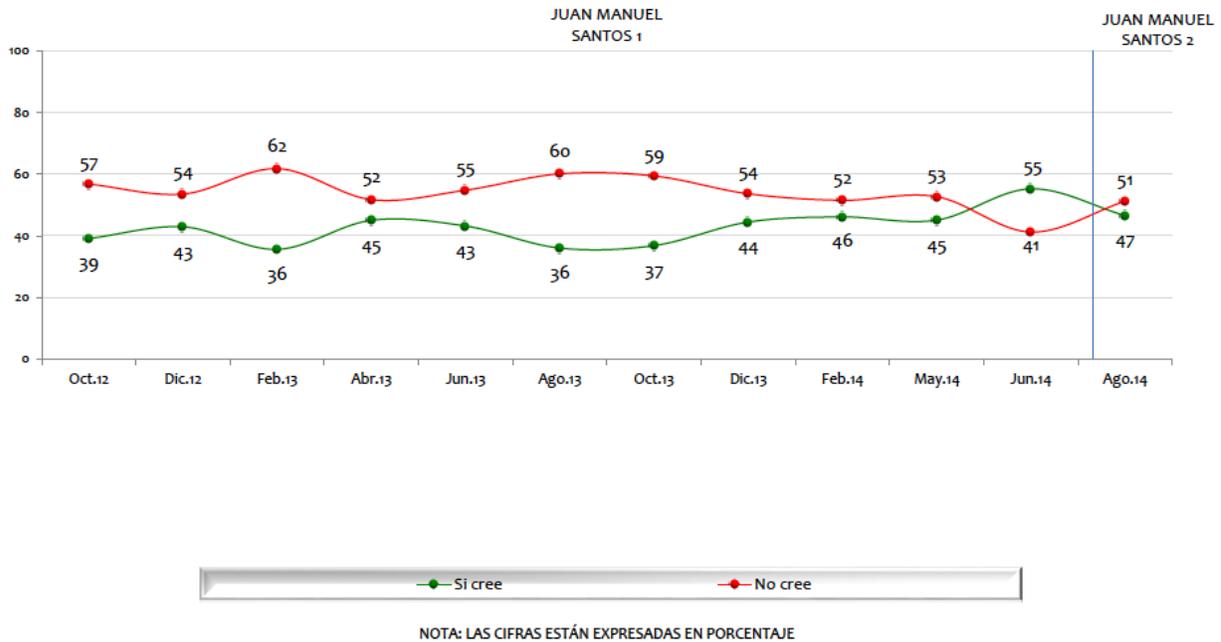
Se puede ver entonces, que el cambio en la percepción de los colombianos hacia el proceso de paz, ha sido en gran parte por la transición de la estrategia comunicacional de los diversos gobernantes, la cual ha pasado de un discurso débil en el que la guerrilla parecía tener más control que el mismo Gobierno de Pastrana, a uno contrario de brindar seguridad al pueblo a través de la mano dura en el Gobierno Uribe, para finalizar con el discurso más conciliador del Presidente Santos. Todo esto ligado al cambio en la estrategia militar y a la disminución de protagonismo hacia las FARC-EP por parte de los medios de comunicación.

Lo anterior también se evidencia no solo en el paso de un Gobierno a otro, sino que dentro de un mismo mandato los colombianos cambian su opinión en cuanto al conflicto armado y hacia la forma en la que se debería solucionar. La *Gráfica 3* refleja los picos más altos durante el Gobierno Santos, en donde en junio de 2014 hubo mayor confianza en la posibilidad de acabar el conflicto por la opción de la negociación. Sin embargo, este pico vuelve a descender abruptamente en tan solo un período de dos meses. No obstante lo anterior, hay que rescatar el hecho de que salvo en el período presidencial de Andrés Pastrana, en los años posteriores siempre ha habido una mayoría que considera que la negociación es la mejor vía para solucionar el problema del conflicto armado interno.

Por otro lado, y como lo demuestra la *Gráfica 3*, se evidencia una contradicción en la opinión que tiene la sociedad colombiana con respecto al proceso de paz, puesto que a pesar de lo señalado anteriormente acerca de la aprobación mayoritaria de la población hacia la salida negociada, la mayoría no cree que el proceso de paz consiga un acuerdo que ponga fin al conflicto.

Esto puede deberse en gran parte a la desconfianza suscitada por los fracasos anteriores de negociación, lo que deja claro que aunque los ciudadanos deseen alcanzar la paz de forma negociada, no creen que esto sea posible.

Gráfica 3. Opinión con respecto a si se cree que en esta ocasión se llegará a un acuerdo que ponga fin al conflicto armado con las FAR-EP

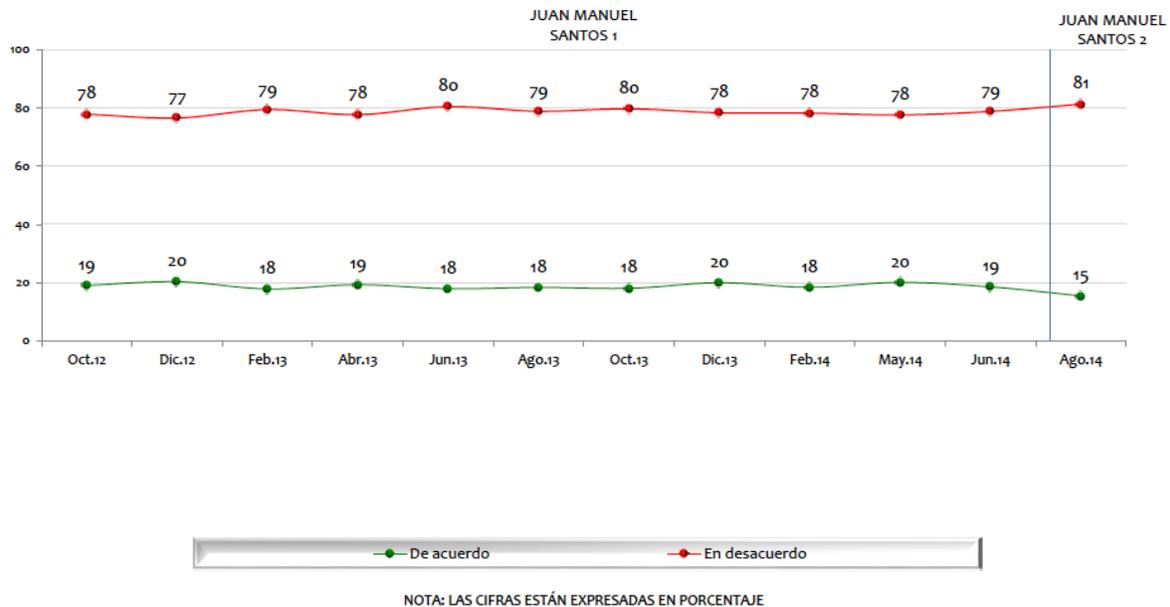


Fuente: Gallup Colombia (2014)

Por otro lado, llama la atención el fuerte rechazo que tienen los colombianos en cuanto a la idea de que en el supuesto de alcanzar un acuerdo final, los guerrilleros puedan participar en política sin tener que pagar cárcel (Gráfica 4). Esto coincide con el acuerdo de muchos colombianos hacia afirmaciones y acciones realizadas por el Centro Democrático, como la movilización llevada a cabo en diciembre de 2014, llamada “Colombia quiere paz sin impunidad”. (Comunicaciones Centro Democrático, 2015)

Lo anterior demuestra en primer lugar, el recelo de los colombianos a atravesar por un proceso de justicia que busque mecanismos de integración, reconciliación, verdad y reparación a las víctimas y no sólo el castigo penal de los responsables. Esto también puede estar relacionado con la falta de información que brindan los medios de comunicación acerca de cuestiones del proceso como por ejemplo, acerca del Marco Jurídico para la Paz, ya que muchas veces son las FARC-EP los que dan comunicados que confunden más a la opinión pública.

Gráfica 4. Opinión con respecto a que los miembros de las FARC una vez hayan dejado las armas, puedan participar en política sin tener que pagar cárcel

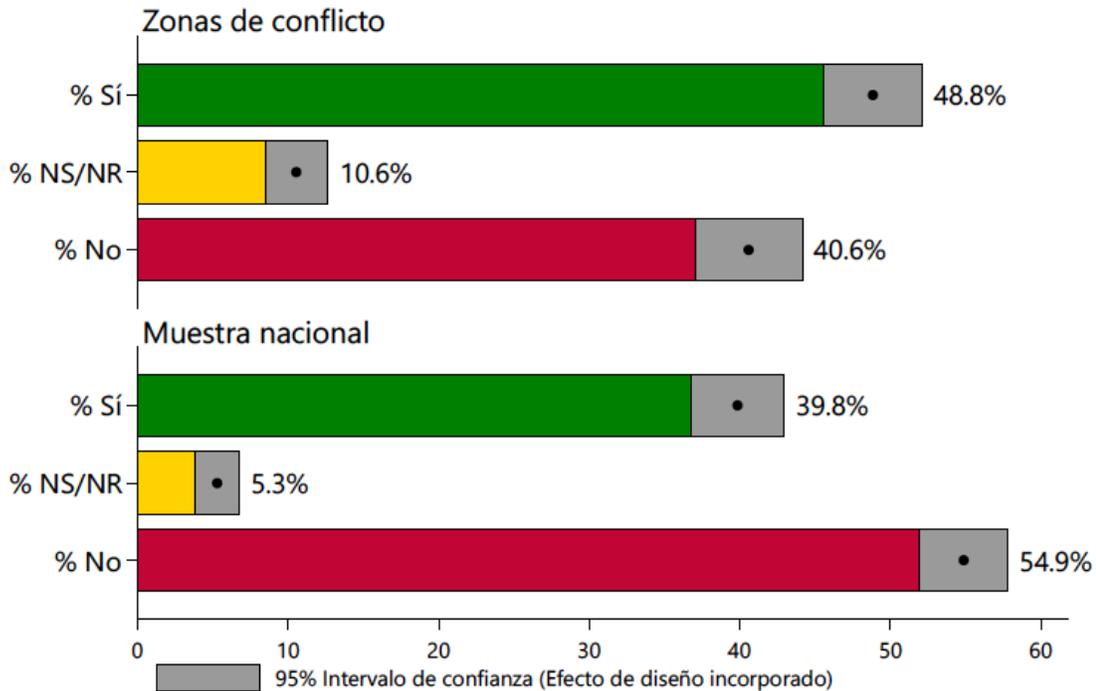


Fuente: Gallup Colombia (2014)

Así mismo frente al postconflicto, la opinión de los colombianos se encuentra bastante polarizada. La *Gráfica 5* muestra que en las zonas de conflicto, casi la mitad de encuestados está de acuerdo con que sea posible que haya paz y reconciliación con los miembros desmovilizados de las FARC-EP, mientras que la otra mitad no lo considera viable. Llama la atención que la muestra nacional se encuentra más inclinada a ver imposible esta supuesta realidad, lo que se ve también en opiniones hacia aspectos como convivir o trabajar con desmovilizados (Ver Gráficos 3,4,5 y 6 del Anexo 1).

Una posible razón de este fenómeno, puede ser que las personas que han vivido de cerca el conflicto, también lo han hecho con los victimarios, por lo que al ponerle una identidad al enemigo, se hace más factible la idea de perdonar o de convivir con el mismo. Por el contrario, los colombianos que se encuentran más lejos de esta realidad, se basan en el discurso político y en lo que los medios establecen. Según Elsa Blair (1999), con la imagen del enemigo se comienza a perder importancia acerca de las causas del conflicto, primando así los elementos emocionales y subjetivos. Esta política basada en la exclusión y negación del otro, es la que hace que se pierdan los referentes simbólicos. (Blair, 1999)

Gráfica 5. Percepciones sobre la posibilidad de que haya perdón y reconciliación con los miembros desmovilizados de las FARC.



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

Clasificación según tipos y estilos

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede decir que el Proceso de Paz es una política pública de tipo constitutivo. Este tipo de política según Lowi (1972), es tan amplia que afecta de manera consistente a un alto número de personas. Así mismo, las políticas constitutivas recaen indirectamente sobre el entorno y a su vez, tienen un bajo contenido coactivo. En este orden de ideas, el Proceso de Paz afecta a toda la sociedad colombiana, al cambiar la dinámica de relación con la que se venía relacionando el Gobierno con los grupos guerrilleros. Estos cambios ya se han podido vislumbrar, por ejemplo en el cese al fuego y de hostilidades por parte de las FARC-EP. Esta es una acción sin precedentes, puesto que “es la primera vez que las FARC deciden hacer un cese unilateral indefinido dentro de un proceso de paz.” (El Tiempo, 2014)

Por otro lado, el Proceso de Paz se puede catalogar según la percepción que tengan los actores de sus costos y beneficios. En este sentido, se trata de una política mayoritaria, dado que como ya se ha dicho, sus costes y beneficios resultan difusos para todos los actores implicados.

Desde el punto de vista administrativo, se puede decir que la decisión de llevar a cabo el proceso de paz, fue reactiva, ya que ésta se basa en resolver el conflicto armado, el cual como ya se ha dicho, se viene dando desde hace más de 60 años.

Por otro lado, la política es de tipo impositivo, ya que aunque el objetivo vaya dirigido a beneficiar a la sociedad colombiana, la decisión de comenzar el proceso de paz se hizo sin consultarle a los ciudadanos. No obstante, la política tiene un componente consensual ya que exige un referendo de los acuerdos alcanzados como requisito para que estos se lleven a cabo. Así mismo, el hacer partícipes a las víctimas del conflicto armado es otro elemento fundamental, aunque como ya se mencionó anteriormente, no todas las víctimas han tenido la posibilidad de viajar a la Habana y hacer parte de los encuentros.

Hipótesis de intervención

El conflicto armado ha perdurado durante más de seis décadas en Colombia a pesar de los distintos esfuerzos por terminarlo. Como consecuencia, el presidente Santos parte de la premisa de “aprender de los errores del pasado”, estableciendo como solución un proceso de diálogo con las FARC-EP, que lo diferencia de anteriores procesos. Según el Gobierno, estas diferencias consisten en que no hay despejes de territorio, las conversaciones se llevan a cabo fuera de Colombia, no hay un tiempo limitado, hay una estructura clara de las fases del proceso, “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, se refrendarán los acuerdos alcanzados, y existe una agenda realista sobre cinco puntos determinados. (La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014)

Con base en lo anterior, la hipótesis del Gobierno sería la siguiente: el proceso de paz entre el Gobierno Santos y las FARC-EP hará posible la terminación del conflicto armado, ya que está basado en los aprendizajes de los errores cometidos en el pasado.

Esta política se formuló desde el Ejecutivo y la agenda fue tramitada por el Gobierno, sin necesidad de sancionar ninguna ley que le permitiera hacerlo. Sin embargo, es importante aclarar que existen varias reformas y leyes que se han impulsado por el Ejecutivo

y que deberán tramitarse en caso de firmarse el acuerdo de paz. Es por ello, que el actual Congreso cumple un papel importante al ser como algunos lo tildan, “El Congreso de la paz”. Por lo tanto, es importante tener en cuenta que existe un alto nivel de polarización dentro del Legislativo con respecto al Proceso de Paz, debido a los nuevos parlamentarios que en él se encuentran, como lo es el ex presidente Álvaro Uribe Vélez, quien es uno de los principales opositores del proceso. (Morales, 2014)

Instrumentos

El Gobierno Santos ha contado con varios instrumentos y recursos que han influido en el proceso de paz en La Habana. En primer lugar, se puede decir que son recursos las reglas del juego establecidas, las cuales consisten en que: “...no hay despejes de territorio ni tampoco 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; y las conversaciones se realizan bajo el principio de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. (La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014:2)

Así mismo, se puede decir que otro instrumento es contar con Noruega y Cuba como garantes del proceso, ya que estos países han propiciado un clima de entendimiento y de confianza entre las partes. Este instrumento es fundamental, lo que se puede comprobar con la suspensión de los diálogos ocurrida en noviembre de 2014, tras el secuestro del general Alzate por parte de las FARC-EP, en donde los países garantes jugaron un papel fundamental al poner de acuerdo a las partes. (Gómez, 2014)

Por otro lado y como se ha venido diciendo, para iniciar el proceso de paz no se ha necesitado de instrumentos de orden jurídico, pero sí hay recursos de este tipo para una eventual firma del acuerdo, que llevaría a tomar medidas y acciones para lograr la parte del objetivo de *la construcción de una paz estable y duradera*. Estos instrumentos son la Ley de Víctimas (ley 1448 de 2011), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la Ley de Regalías, el Marco Jurídico para la Paz.

En cuanto a recursos materiales, hasta el 2013 el Gobierno Santos había invertido catorce mil millones de pesos, según lo constató el mismo mandatario en una entrevista para

el canal CNN. En este aspecto, explicó que este dinero había sido destinado en aspectos de logística como el traslado del grupo negociador. (Revista Semana, 2014)

Así mismo, dentro del marco de la Ley de Víctimas, las comisiones económicas de Senado y Cámara aprobaron el Presupuesto General de la Nación de 185,5 billones de pesos destinado a reparar y atender 720.000 víctimas en diez años. (Revista Semana, 2012)

Fases

Como ya se dijo, la fase exploratoria del Proceso de Paz indica el propósito del proceso, las condiciones y las reglas del juego, creando la agenda que contiene cinco puntos específicos y uno de implementación, verificación y refrendación. Esta fase ya ha culminado con la firma del *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

Dentro del ciclo de políticas públicas, esta fase corresponde a la inclusión en la Agenda Gubernamental del problema, así como a la formulación de alternativas y toma de decisiones con respecto al conflicto armado interno.

La segunda fase, denominada *fin del conflicto*, es lo que hoy está sucediendo y consiste en dotar de contenido la agenda con el fin de llegar a un acuerdo final que ponga fin al conflicto. (Gobierno de la República de Colombia; Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, 2012)

En este orden de ideas, dentro del ciclo de políticas públicas, el proceso de paz se encuentra en la fase de implementación, en donde se ejecutan los planes de acción propuestos en la agenda.

Dentro del ciclo de las políticas públicas, la fase de *construcción de la paz* corresponde también a la implementación, ya que hace parte del objetivo del proceso, aunque vaya a hacerse luego de la firma del acuerdo final. Así mismo, es en esta fase donde se comprobará si realmente el proceso de paz tendrá éxito o no, pues acá se verán los efectos de esta política. En este sentido, esta fase corresponderá también a la evaluación de la política pública.

Implementación, resultados, grado de conflicto provocado

Aunque desde el inicio del mandato de Santos las partes ya habían tenido acercamientos de diálogo sin que la opinión pública lo supiera, fue en el 2012 que el presidente comunicó públicamente el inicio de las conversaciones de paz. (Gómez-Suárez & Newman, 2013)

Desde su comunicación, el proceso de paz recibió duras críticas, basadas en argumentos de distinta índole. Los opositores han manifestado la inconformidad con respecto a la forma como se ha llevado a cabo la negociación, puesto que aseguran que se ha hecho a espaldas de la opinión pública. Así mismo, se habla de que existe un menoscabo a la propiedad privada con los acuerdos que se están discutiendo. También se ha criticado el proceso, en tanto se cree que habrá un recorte del estatus de las Fuerzas Armadas como consecuencia del fin del conflicto. Por último, se piensa que habrá impunidad para los responsables de crímenes contra la humanidad. (La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014)

Aprovechando esta desconfianza, el ex presidente Uribe renunció al partido de la U y lanzó un proyecto político de oposición, el Puro Centro Democrático. (Batlle & Duncan, 2013)

Desde entonces, el país se ha visto polarizado entre los ciudadanos que apoyan el proceso de paz y los que no lo hacen. Así mismo, se encuentran los que siguen fielmente al Centro Democrático y los opositores del mismo, los cuales pertenecen a distintos partidos políticos. Esto se constató de manera clara en las elecciones presidenciales de 2014, en donde Santos se postuló como candidato para un segundo período, teniendo como principal postulado de su campaña, continuar con el Proceso de Paz. A pesar de que los demás candidatos de otros partidos manifestaron su voluntad de continuar con el proceso en caso de ser elegidos, los ciudadanos se vieron obligados a votar por Santos aunque realmente no quisieran hacerlo. Esto ocurrió entre otras cosas, debido a que el candidato por el Centro Democrático, Oscar Iván Zuluaga contaba con gran popularidad entre los ciudadanos que no apoyaban el proceso de paz, siendo el lema de su campaña poner fin al proceso. Actualmente continúa haciendo campaña por el Centro Democrático, en donde utiliza frases como: “Somos la alternativa, somos la esperanza de Colombia frente a un gobierno que lleva al abismo al país.”. (Comunicaciones Centro Democrático, 2015)

La popularidad de Zuluaga fue tan alta que en primera vuelta ganó en primer lugar con 500.000 votos por encima que Santos. Fue hasta la segunda vuelta que el mandatario quedó reelecto, esto debido a las alianzas entre los otros partidos, el respaldo a la paz y el voto antiuribista. (Urrego, 2014)

Por otro lado, el manejo de los tiempos ha sido una constante en este proceso de paz, ya que a pesar de que en las condiciones expresadas en el Acuerdo las partes manifiesten que el tiempo no es limitado, el Gobierno en varias ocasiones se ha visto presionado por la opinión pública, la cual demanda que el proceso se lleve a cabo de manera más pronta. Como consecuencia, Santos y otros funcionarios del Gobierno, le han exigido a las FARC-EP apurarse con los acuerdos. Aunque en sus comunicados las FARC-EP manifiesten que estos acuerdos no se pueden llevar a cabo de manera apresurada, sí se ha visto que la presión en ellos ha llevado a una mayor rapidez. Por ejemplo, resulta curioso que el tercer acuerdo se haya firmado justo antes de las elecciones presidenciales.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Como se mencionó anteriormente, el procedimiento del análisis de políticas consiste en el estudio de una política en momentos *ex-ante* y *ex-post* de la implementación de la misma. El Proceso de Paz es una política pública, ya que está basado en un conjunto de actividades de las instituciones del Gobierno Santos cuya actuación influye en la vida de los colombianos.

Dado que este es un trabajo que se llevó a cabo paralelamente al desarrollo del Proceso de Paz, no ha sido posible realizar algún tipo de evaluación posterior a la implementación de la política.

No obstante lo anterior, se ha llevado a cabo la descripción y el análisis de lo que hasta el momento se ha hecho. A partir de ello se procederá a realizar un estudio prospectivo, teniendo en cuenta que el análisis de políticas también se basa en la predicción de hechos.

Así mismo, con base en esta descripción analizada en el apartado anterior, se recomiendan algunos aspectos que se deberían tener en cuenta para la elaboración o reelaboración de futuras políticas públicas, partiendo de los aspectos positivos y negativos del Proceso de Paz encontrados en este estudio.

Como se ha dicho, los diferentes Gobiernos de Colombia han intentado durante años acabar con el conflicto armado, utilizando distintas estrategias que se distinguen principalmente en la negociación con los grupos armados al margen de la ley, o en políticas basadas en aumentar la estrategia militar con el fin de derrotar a estos grupos. De esta forma, los resultados han sido diversos y no pueden generalizarse, pues cada política es distinta al encontrarse en un contexto determinado. Así mismo, una estrategia puede tener distintos resultados, ya que por ejemplo, puede contribuir a disminuir el número de ataques por parte de un grupo armado, pero puede conllevar al aumento de la intensidad del conflicto y a la violación del DIH.

Dicho esto, de nada sirve comparar los diferentes intentos de negociación o estrategias de acabar con el conflicto. Sin embargo, observar la historia de estos contribuye a detectar posibles consecuencias del actual proceso de paz.

En primer lugar, se puede decir que las políticas de los diferentes Gobiernos han implantado una opinión en los colombianos, creada a través de la retroalimentación de lo que han observado que resulta o que por el contrario ha tenido efectos negativos o nulos.

Esto se debe a que los medios se encuentran inmersos en la estrategia de comunicación política del Gobierno en turno. Así mismo, la información que se dé acerca de la violencia, se traducirá en una presión e influencia sobre la sociedad civil y sobre el mismo Gobierno. (Uribe, 2012)

La aprobación de los ciudadanos hacia un determinado Gobierno, está marcada por el estado de la economía, los escándalos y la guerra. Para los colombianos, esta guerra viene asociada al conflicto interno que determina el grado de apoyo a un presidente. Teniendo en cuenta esta afirmación, es clave que en los mensajes del jefe de Estado haya un discurso sobre la guerra en el que se haga referencia a un enemigo común asociado al mal. Esto permitirá que la opinión pública se una a favor del líder salvador, aumentando la popularidad de este presidente. (Uribe, 2012)

Esto se ha visto de manera evidente en los últimos Gobiernos, en donde los discursos para ganar las elecciones se han centrado en las estrategias con las cuales se presume acabar con la guerra en Colombia. Más aún, los últimos dos presidentes han logrado la reelección a partir de una propaganda que demuestra que se han logrado avances significativos pero que

no se han concluido, por lo que se difunde la idea de que sólo estos candidatos pueden terminarla (o en su defecto otro político que cumplirá exactamente el mismo papel).

En este sentido, el proceso de negociación actual cuenta con este reto, puesto que hasta el momento ha estado enmarcado dentro del plan de Gobierno del presidente Santos, hasta el punto de supeditar el voto de muchos ciudadanos a elegir al presidente, por miedo a que otros deshicieran lo que ya se había logrado. Es por ello que para que la reconciliación sea posible, el Gobierno debe ceder este proceso de paz a toda la sociedad civil, con el fin de que no sea algo temporal y limitado a este Gobierno, sino que sea una construcción paulatina en la que todos, incluidos los próximos Gobiernos, puedan participar.

Otro factor significativo que se puede destacar del análisis, es que la opinión de los colombianos hacia el actual proceso de paz es contradictoria y cambiante, debido a que en primer lugar, dependen fuertemente de lo que los medios de comunicación informen del mismo.

En este sentido, se puede decir que si la opinión pública se entera de ciertas cuestiones como el que haya bajas o caídos en combate, se dará una disminución de la popularidad presidencial. Como consecuencia surgen las coaliciones de minorías, "...en donde la opinión pública se ve fuertemente influenciada por las críticas de los distintos agentes (audiencias): medios, elites y partidos opositores." (Uribe 2012:4)

Por otro lado, la desconfianza hacia la solución negociada producto de intentos anteriores fallidos, en especial del más reciente del ex presidente Pastrana, hace que los ciudadanos se encuentren indecisos y dudosos al respecto.

En este punto, cabe destacar que existe mucha desconfianza hacia las FARC-EP, probablemente porque han visto que antes el grupo guerrillero ha incumplido promesas acordadas. Nuevamente los medios tienen un papel fundamental en esto, dado que en el actual Gobierno se ha tendido a darle más protagonismo a las FARC-EP del que tenían durante el Gobierno pasado. Esto en parte puede deberse a que el proceso se está llevando a cabo de manera aislada de los medios y de la opinión pública, por lo cual se crean noticias que tienen como fuente sólo a la Fuerza Pública y que resaltan los atentados y las bajas causadas por las FARC-EP, lo que contribuye a desconfiar de este grupo y al tiempo desacreditar al Gobierno al demostrar que no se está logrando nada.

Así mismo, este es un coste de negociar en medio del conflicto sin cese bilateral de hostilidades. El Gobierno Santos ha tomado la decisión de hacerlo así por dos motivos, el primero es que no se quería dar la sensación de que se estaba disminuyendo la ofensiva militar, y por otro lado, era una forma de presionar la negociación y llevarla a su ritmo. Y aunque las FARC-EP hayan acordado el cese unilateral de hostilidades, han recalado repetidas veces que “este cese de fuegos unilateral, que deseamos se prolongue en el tiempo, se daría por terminado solamente si se constata que nuestras estructuras guerrilleras han sido objeto de ataques por parte de la fuerza pública”. (EL TIEMPO, 2014)

En este sentido, la estrategia de aislar el proceso, es positiva en la medida en que no se entorpece lo que se está acordando en la Habana. Sin embargo, la estrategia comunicacional del Gobierno Santos debe ser más clara y debe recalcar los aspectos positivos del proceso aunque se parta de la premisa de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Esto permitirá que la sociedad comience a aceptar y a confiar en el proceso sin que tenga que conocer todos los aspectos del mismo.

Así mismo, el Gobierno debe velar por un discurso más coherente, en el que se desmitifique la idea de las FARC-EP como el enemigo que ha causado tanta violencia y que hay acabar a toda costa. Es decir que por diferentes medios, se debería hacer conocer a la opinión pública la importancia de ver el conflicto desde una visión sistémica que permita entender las causas del mismo, pero también los diferentes actores implicados. En este orden de ideas, se comenzaría a comprender otros factores como el hecho de que los únicos victimarios no sólo han sido las FARC-EP sino el mismo Estado y otros grupos armados, quienes deben reparar de manera integral a las víctimas.

Adicionalmente, esto permitiría ponerle una cara al enemigo, entendiéndolo como un otro que también tiene una historia que contar. Este aspecto se debe trabajar de manera intensa en políticas futuras en caso de firmarse el acuerdo, ya que para que sea posible la reconciliación y el perdón, es menester crear espacios de diálogo en los que las diferentes posturas se encuentren y así, descubran soluciones que contribuyan al bienestar de toda la sociedad.

Este escenario ideal de posconflicto, es lo que haría posible cambiar la identidad y la unidad colectiva de los colombianos, creados a partir de universos simbólicos que incluyen la imagen del enemigo, y por ende acabaría con la ritualización de la violencia que como

explicar Blair (1999), se caracteriza por la repetición gestual de símbolos, como lo son el culto a las armas y la producción de la imagen del enemigo.

En este sentido, y como en otros casos de posconflicto que han ocurrido en el mundo, se deben crear Comisiones de la Verdad para favorecer estos encuentros. Como se dijo, esto está contemplado en el Marco Jurídico para la Paz lo que es un aspecto positivo. No obstante, es importante que adicionalmente a estos espacios, se realicen investigaciones que indaguen por los significados que tienen los diferentes actores en cuanto a conceptos como el de paz, reconciliación, impunidad, justicia, perdón, entre otros.

Como se vio en el análisis de datos, tanto el Gobierno como las FARC-EP coinciden en afirmar el mismo objetivo del Proceso, al expresar en el Acuerdo que lo que se quiere es responder al clamor del pueblo por la paz. Y aunque es cierto que los colombianos desean que se alcance la paz, también es verdad el hecho de que hay una enorme polarización en cuanto a la opinión que tienen hacia la forma en la que se debería alcanzar. Por ello, es importante determinar lo que quieren los colombianos y en especial las víctimas del conflicto armado, dado que son ellas quienes tienen derecho a pedir justicia, verdad y reparación.

En este punto es importante trabajar en construir nuevos significados que puedan ser compartidos por todos los colombianos, y que partan de valores de solidaridad y respeto por el otro. Es fundamental que se eduque a la población en estos temas para que se comprendan los significados desde una visión más global, por ejemplo enseñando que la justicia no significa únicamente el castigo penal, sino que contempla más acciones que pueden llegar a ser hasta más importantes, como el establecimiento de la verdad y la reparación a las víctimas.

Otro punto importante del posconflicto, es que se debe hacer énfasis en la reconciliación de los colombianos. El perdón no implica olvido sino todo lo contrario, recordar para no repetir los mismos errores y aprender de lo ya vivido. Esto no se logrará en un corto período de tiempo, puesto que implica un proceso de reconstrucción del tejido social a partir del duelo frente a hechos traumáticos. Así mismo, se debe trabajar en el miedo que han dejado tantos años de violencia.

Nuevamente, se puede decir que este aspecto fundamental de la reconciliación, lo han contemplado las partes a través de los distintos documentos y comunicados. Marca un

precedente por ejemplo, que el Estado y las FARC-EP pidieran perdón a las víctimas, puesto que nunca antes se había hecho, sino que se justificaban las acciones violentas a partir de un discurso centrado en atacar al enemigo. Por ello, era poco posible que las víctimas pudieran perdonar crímenes por los cuales no se había pedido perdón. Esto constituye un avance importante, y aunque siga siendo un gran reto para la sociedad civil aceptar convivir con desmovilizados de las FARC-EP, ya se ha logrado un gran paso que puede ser el comienzo del fin.

En este punto las partes también han hecho énfasis en el papel clave que cumple la sociedad para la superación del conflicto. Para esto se ha dejado una fase completa del Acuerdo, referente a la construcción de la paz, en donde se especifica claramente que toda la sociedad cumple un papel fundamental.

Por otro lado, se puede decir que un posible obstáculo con el que se encontrará el Gobierno en una eventual firma del proceso de paz, sea con aquellos guerrilleros que no quieran desmovilizarse. Como se vio, el equipo de negociación de las FARC-EP está compuesto por líderes históricos de este grupo, por lo que llegar a un acuerdo con ellos no implica la dejación de armas de todos los que hacen parte de esta guerrilla. Como ha ocurrido en otros procesos de negociación, muchos de los combatientes que no deponen las armas, conforman otras organizaciones y continúan cometiendo graves delitos. Por ello, se deben crear estrategias que contemplen esta realidad del posconflicto. Sin embargo, en este punto cabe destacar que el Gobierno Santos ha avanzado un paso más, al atajar las causas del conflicto y no solo tratarlo desde una visión periférica como se venía haciendo.

En cuanto a los costos económicos, se puede decir que aunque la inversión del Gobierno en el proceso de paz sea cuantiosa (14 mil millones de pesos hasta finales de 2013), no supera la enorme cifra del gasto militar que ha supuesto la guerra solamente en el año 2013 (24 billones de pesos). (Molina, 2014)

Así mismo, en el caso eventual de llegar a un acuerdo, el Estado deberá invertir mucho dinero para aspectos relacionados con el posconflicto como la reparación a las víctimas. Como se vio en el análisis de datos, esto ya lo ha contemplado el Gobierno Santos y se encuentra plasmado en la Ley de Víctimas.

CONCLUSIONES

A partir del análisis de políticas públicas, se pudieron identificar diferentes aspectos de la forma como está construido el actual proceso de paz entre el Gobierno Santos y las FARC-EP, así como algunos posibles retos con los que se encontrará para alcanzar su objetivo.

En primer lugar, se evidencia que el Proceso de Paz efectivamente se diferencia de los anteriores, debido a que el Gobierno partió de la idea de aprender de los errores del pasado. Como consecuencia, se han llevado a cabo acciones que le aportan seriedad al proceso, como lo es el hecho de hacerlo en otro país. Así mismo, el Gobierno ha utilizado instrumentos que han contribuido a que el proceso se haga de manera ordenada y controlada. Otro punto a favor es la discreción con la que se ha manejado desde un principio el proceso, manteniendo a los medios al margen de todo lo que se diga, pero informando a la opinión pública una vez se culmina algún punto acordado.

Como se puede ver, el Proceso de Paz es una política pública que se ha implementado siguiendo una agenda que establece un claro objetivo: el fin del conflicto y la construcción de la paz. Como consecuencia, el proceso tiene un carácter prospectivo al dirigirse a resolver problemas, una vez se haya firmado el acuerdo final entre el Gobierno y las FARC-EP. Este aspecto debe tenerse en cuenta, pues el proceso de posconflicto implica la participación de toda la sociedad para que no se repitan tragedias del pasado, como la masacre de casi todo un partido político. En este sentido, vale la pena destacar las medidas tomadas por el Gobierno al adelantarse a este momento mediante instrumentos jurídicos dirigidos al posconflicto, los cuales establecen mecanismos como la reparación de las víctimas, la participación política y las sanciones a los guerrilleros.

También es destacable el hecho de que el Gobierno entienda el objetivo no sólo como la terminación del conflicto, sino como la construcción de una paz en donde “...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 Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014)

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Proceso de Paz probablemente tenga que pasar más obstáculos y retos después de firmado el acuerdo, ya

que es en este momento en el que se deberán implementar estrategias e instrumentos que permitan la consecución total de los objetivos.

Como se ha podido constatar a través de este trabajo, uno de los retos más grandes con los que se encontrará el proceso, será con el porcentaje tan alto de ciudadanos que se oponen al mismo. Esto trae consigo muchas dificultades, pues en primer lugar el Gobierno se deberá enfrentar a un Congreso polarizado, donde existe la posibilidad de que no pasen las leyes y reformas que el Ejecutivo ha impulsado. Por otro lado y no menos importante, está el hecho de que para el postconflicto no son suficientes las leyes, ya que el papel que cumple la sociedad civil es imprescindible para que situaciones como la reinserción de los guerrilleros sean viables.

Así mismo, desde su inicio, el Proceso de Paz ha estado en la cuerda floja, ya que en todo momento corre el riesgo de ser interrumpido o peor aún finalizado, por el hecho de que el Gobierno se vea presionado por una opinión pública desconfiada y manipulada por los medios, y por lo mismo impaciente por un pronto acuerdo entre las partes. En este orden de ideas, se puede decir que haber firmado cuatro de los cinco acuerdos ya es un logro muy significativo.

Sin embargo, se puede decir que esta es una política pública que implica un proceso continuo de evaluación a lo largo del tiempo, pues no es suficiente con la firma del acuerdo. Por el contrario, se requerirá de un gran esfuerzo por parte de todos los colombianos, ya que posiblemente tarde mucho tiempo el cumplimiento efectivo del objetivo, pues se trata de la reconciliación y el perdón de los ciudadanos que han vivido tantos años de conflicto. Esto implicará la reconstrucción del tejido social, puesto que si bien es cierto que los colombianos en su mayoría anhelan la paz, también lo es el hecho de que se han visto envueltos en una dinámica de relación violenta por lo que se necesitará de varios años para alcanzar este objetivo.

No obstante lo anterior, también se puede comprobar que los obstáculos y dificultades con lo que se enfrentará el Gobierno, no son mayores que los costes existentes al continuar con el conflicto armado. Como lo dejó claro este trabajo, las pérdidas no sólo han sido a nivel económico, sino que los ciudadanos se han tenido que enfrentar a dinámicas de relación violentas que permean las estructuras de poder, como es el caso de una política corrupta aliada a actores ilegales o al narcotráfico. Por ello, la desconfianza y el miedo de la

sociedad colombiana no son en vano, sino que están fundadas en una historia manchada por la guerra. Por ello, los beneficios al terminar con este conflicto interno, serían mucho mayores que los retos que se deberían superar.

Por último, es importante recalcar que para futuras investigaciones acerca del proceso de paz entre el Gobierno Santos y las FARC-EP, se debe hacer una evaluación de impacto que permita valorar los resultados de este proceso y establecer si los objetivos efectivamente se cumplieron.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, M. J. 2012. Métodos combinados: una aplicación al estudio de la ciudad informal. *RECSO* , 3, 127-147.
- Arboleda, P. B. 2013. La violencia política en Colombia: justicia transicional en el marco del proceso de paz entre el Gobierno Santos y las Farc-EP. *revista Prolegómenos. Derechos y Valores* , 16 (32), 49-68.
- Arévalo, J. 2014. Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de la Hanaba. *Revista de Economía institucional*, 16 (0), 131-169.
- Barómetro de las Américas. 2013. *Encuesta de opinión pública que mide actitudes, percepciones y comportamiento democrático de los ciudadanos*. Universidad de los Andes.
- Battle, M., & Duncan, G. 2013. Colombia: un panorama menos confuso. *Revista de ciencia política*, 33 (1), 101-116.
- Behar, O. 1985. Las FARC. En *Las guerras de la paz* (págs. 68-77). Bogotá: Planeta.
- Blair, E. 1999. Conflicto armado y militares en Colombia: cultos, símbolos e imaginarios. Editorial Universidad de Antioquia.
- Borja, H., Barreto, I., Alzate, M., Sabucedo, J. M., & Wilson, L. 2009. Creencias sobre el adversario, violencia política y procesos de paz. *Psicothema* , 622-627.
- Botero, F., Hoskin, G., & Pachón, M. 2010. Sobre forma y sustancia: una evaluación de la democracia electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política* , 30 (1), 41-64.
- Campos, Y. 2003. *Memoria de los silenciados*. Baile Rojo, Grafiq Editores, Bogotá.

Cepeda, I. 2006. *Genocidio político: El caso de la Unión Patriótica en Colombia*.

Recuperado el 26 de Septiembre de 2010 en:

<http://www.desaparecidos.org/colombia/fmcepeda/genocidio-up/cepeda.html>

CINEP. 2010. *El legado de las políticas de Uribe: retos para el de Santos. Informe especial*.

Informe Especial, Centro de Investigación y Educación Popular, Bogotá. [Internet].

Recuperado el 21 de enero de 2015. Disponible en

[http://alfresco.uclouvain.be/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5345ae03-695f-43a5-98dd-](http://alfresco.uclouvain.be/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5345ae03-695f-43a5-98dd-5b323dcc6863/CINEP%20%20Legado%20Uribe%20Retos%20de%20Santos%202010%20%20informe%20especial.pdf)

[5b323dcc6863/CINEP%20%20Legado%20Uribe%20Retos%20de%20Santos%202010%20%20informe%20especial.pdf](http://alfresco.uclouvain.be/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5345ae03-695f-43a5-98dd-5b323dcc6863/CINEP%20%20Legado%20Uribe%20Retos%20de%20Santos%202010%20%20informe%20especial.pdf)

Colombia. Acto Legislativo 1/2012 DE 31 de julio por medio del cual se establecen

instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la constitución política y se dictan otras disposiciones. [Internet] Presidencia de la

República. Consultado el 12 de enero de 2015. Disponible en

<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/actoslegislativos/Documents/2012/ACTO%20LEGISLATIVO%20N°%20001%20DEL%2031%20DE%20JULIO%20DE%202012.pdf>

Comunicaciones Centro Democrático. 2015. Somos la alternativa, somos la esperanza de

Colombia frente a un Gobierno que lleva al abismo al país: Zuluaga. Recuperado el 17 de enero de 2015, de Centro Democrático Mano Firme Corazón Grande. En

<http://www.centrodemocratico.com/tag/oscar-ivan-zuluaga/>

El País. 2012. ¿Quiénes son los negociadores de las Farc y el Gobierno para el proceso de paz? *El País*, octubre 17. Consultado el 21 de junio de 2015. En

<http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/quienes-son-negociadores-farc-y-gobierno-para-proceso-paz>

EL TIEMPO. 2014. Jineth Bedoya relata cómo fue el encuentro de víctimas en La Habana. *EL TIEMPO*, noviembre 09. Recuperado el 17 de noviembre de 2014. En <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/jineth-bedoya-relata-como-fue-el-encuentro-de-victimas-en-la-habana/14808935>

EL TIEMPO. 2014. Las FARC anuncian histórico cese al fuego unilateral e indefinido. *EL TIEMPO*, diciembre 17. Recuperado el 18 de diciembre de 2014. En <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/farc-declaran-cese-unilateral-al-fuego-indefinido/14989396>

Gallup Colombia Ltda. 2014. Encuesta de opinión pública sobre gobernantes, personajes, instituciones y hechos de actualidad.

Gobierno de la República de Colombia & Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. 2012. Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. La Habana. [Internet] Mesa de conversaciones, 26 de agosto. Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>

Gómez-Suárez, A., & Newman, J. 2013. Safeguarding political guarantees in the colombian peace process: have Santos and FARC learnt the lessons from the past? *Third World Quarterly*, 819-837.

Guerra, M. d., & Planta, J. J. 2005. Estado de la investigación sobre conflicto, posconflicto, reconciliación y papel de la sociedad civil en Colombia. *Revista de Estudios Sociales* (21), 81-92.

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2014. Entérese del Proceso de Paz. [Internet] Consultado el 13 de enero de 2015. Disponible En <http://www.santospresidente.com/media/enteresedelprocesodepaz.pdf>

- Lasswell, H. 1951. The Policy Orientation. En D. Lerner, & H. Lasswell, *The policy sciences* (págs. 3-15). Stanford University Press.
- Lowi, T. 1964. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. En T. Lowi, *World Politics* (Vol. XVI, págs. 677-715).
- Lowi, T. J. 1972. Four systems of policy, politics and choice. En *Public Administration Review* (Vol. 32, págs. 298-310). American Society for Public Administration.
- Mantilla, G. 2004. Gobernar y asegurar: una lectura crítica de la seguridad democrática en Colombia desde la filosofía política de Michel Foucault. *Colombia Internacional* (60), 156-173. [Internet]. Recuperado el 21 de enero de 2015. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/445/view.php>
- Martín, J. M. 2014. La democratización de los medios en la negociación de las FARC. *Revista Pueblos* (61), 54-55.
- Martínez, P. C. 2006. El método de estudio de caso Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y gestión* (20), 165-193.
- Mesa de Conversaciones. 2014. Comunicado Conjunto. Comunicado, La Habana. [Internet] Mesa de Conversaciones, noviembre 02. Consultado el 13 de enero de 2015. Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-02-de-noviembre-de-2014>
- Molina, T. 2014. El gasto militar en Colombia en un escenario de posconflicto. *El Espectador*, abril 21. Consultado el 20 de junio de 2015. En <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-gasto-militar-colombia-un-escenario-de-posconflicto-articulo-487367>

- Moreno, A. 2006. Transformaciones internas de las Farc a partir de los cambios políticos por los que atraviesa el Estado colombiano. *Pap. Polit. Bogotá* , 595-645.
- Murillo, E. 2012. Hacia una política pública de reconciliación social: tipología y casos. *Pepel Político* , XVII (2), 423-467.
- Pérez, M. 2005. El Estudio de las Políticas Públicas. En M. Pérez, *Análisis de Políticas Públicas* (págs. 51-75). Granada, España: Editorial Universidad de Granada.
- PNUD, 2003. *El conflicto, callejón con salida*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A.
- Revista Semana. 2012. El presupuesto para reparar a las víctimas será de \$6,3 billones. *Revista Semana*, septiembre 26. Consultado el 20 de junio de 2015. En <http://www.semana.com/politica/articulo/el-presupuesto-para-reparar-victimas-sera-63-billones/265404-3>
- Revista Semana. 2014. Lo que ha costado el proceso de paz con las FARC. *Revista Semana*, julio 17. Consultado el 20 de junio de 2015. En <http://www.semana.com/nacion/articulo/cuanto-ha-costado-el-proceso-de-paz-con-las-farc/396015-3>
- Revista Semana. 2015. FARC responden a Santos: "estamos listos para el cese al fuego bilateral". *Revista Semana*, enero 14 . Consultado el 17 de enero de 2015. En <http://www.semana.com/nacion/articulo/farc-cese-al-fuego-bilateral-declaraciones-juan-manuel-santos/414776-3>
- Romero, M. (s.a). Paramilitares, narcotráfico y contrainsurgencia: una experiencia para no repetir. In *La Encrucijada. Colombia en el siglo XXI* (pp. 357-385). Grupo Editorial Norma-CESO.

Subirats, J. 1989. Análisis de Políticas Públicas y Gestión Pública: Promesas y riesgos de una vida común. En J. Subirats, Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. España: Universidad Autónoma de Barcelona.

Uprimny, R. 2005. La verdad de la ley de justicia y paz. *Revista Semana*.

Uribe, C. 2012. Medios y estrategias de comunicación en el conflicto armado colombiano. Resolución de crisis y conflictos a través de la comunicación (págs. 1-26). Bogotá: Universidad de los Andes.

Urrego, R. 2014. Juan Manuel Santos es reelegido presidente 2014-2018. *Revista Semana*, junio 15. [Internet]. Recuperado el 17 de enero de 2015. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/resultados-de-la-segunda-vuelta-de-las-presidenciales/391874-3>

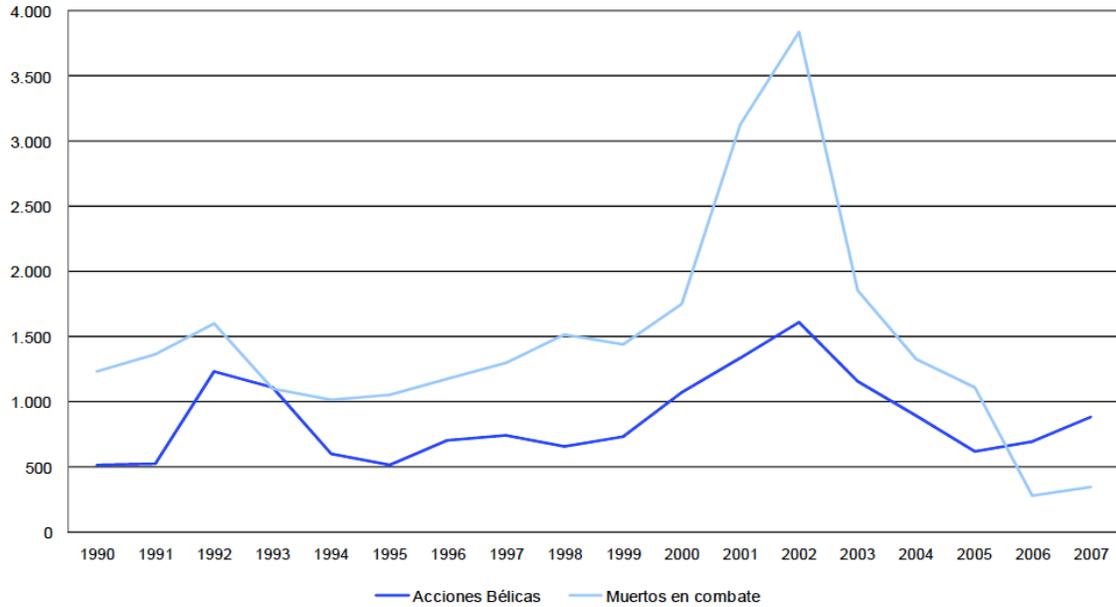
Viane, L. 2013. La relevancia local de procesos de justicia transicional. Voces de sobrevivientes indígenas sobre justicia y reconciliación en Guatemala Posconflicto. *Revista Antípoda* (16), 85-112.

Wills-Otero, L., & Benito, C. 2012. De Uribe a Santos: cambios y continuidades de la política colombiana en 2011. *Revista de Ciencia Política*, 32 (1), 87-107

ANEXOS

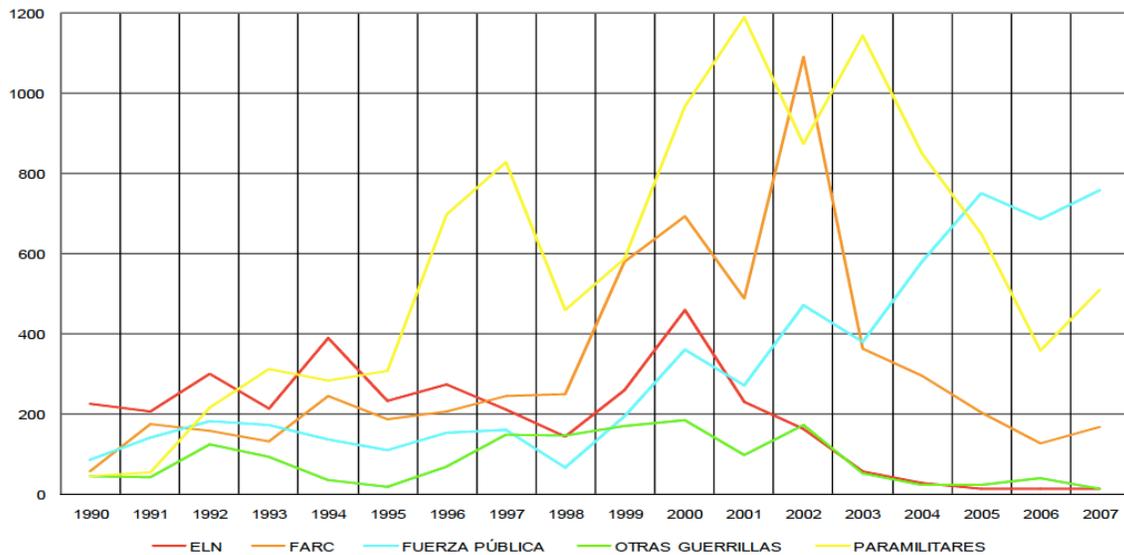
Anexo 1. Gráficos

Gráfico 1. Dinámica del conflicto armado en Colombia. Acciones bélicas y muertos en combate entre los años de 1990-2007



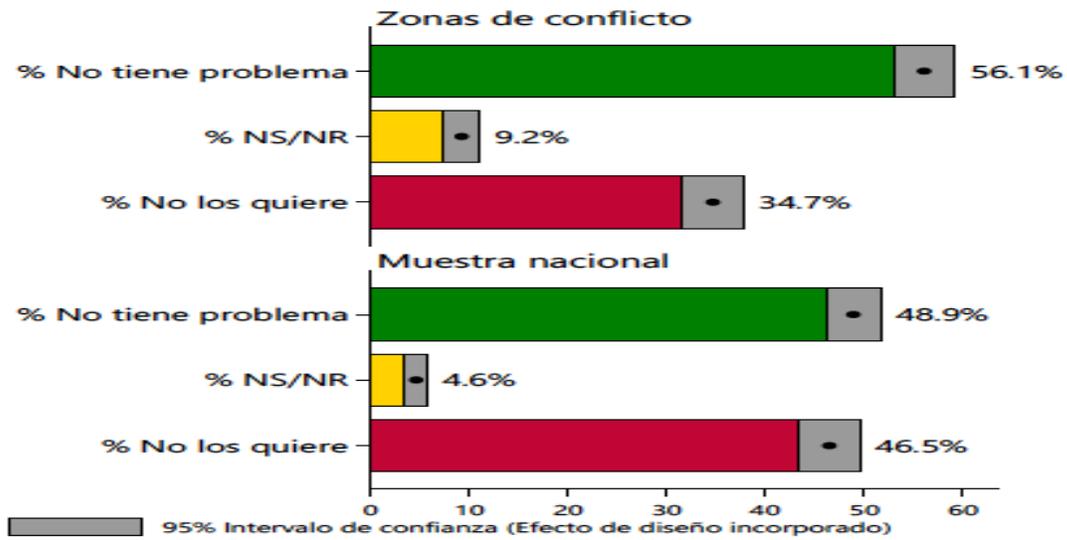
Fuente: CINEP

Gráfico 2. Dinámica del conflicto armado en Colombia. Hechos de violaciones al DIH por actores armados entre los años de 1990-2007.



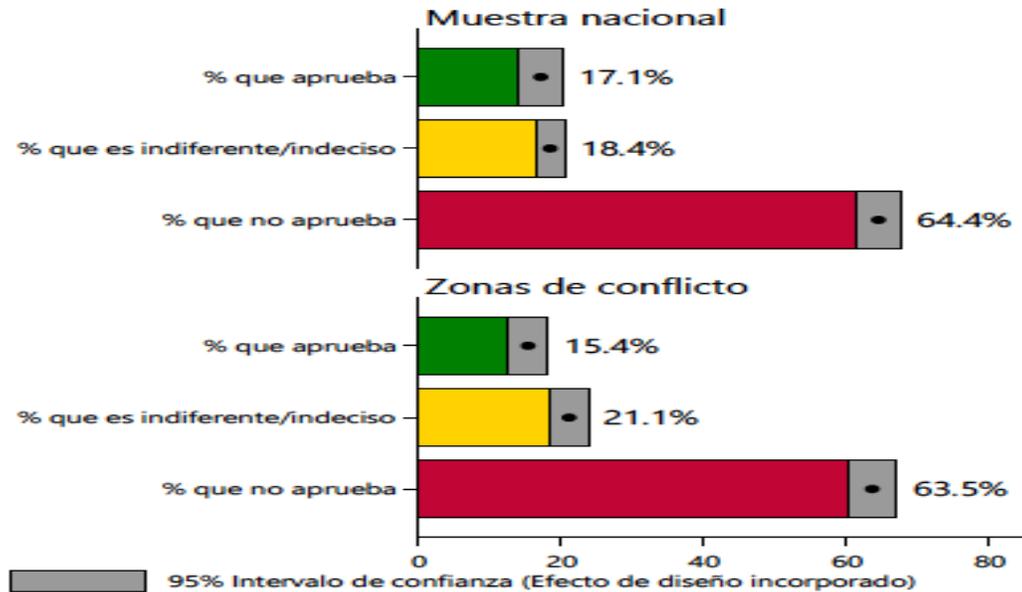
Fuente: CINEP

Gráfico 3. Actitudes hacia tener a desmovilizados como vecinos



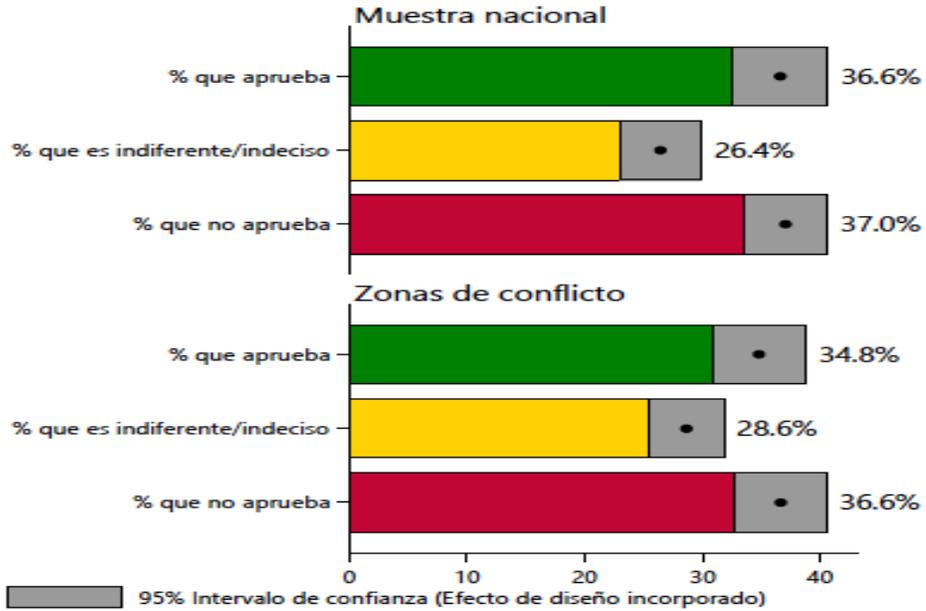
Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

Gráfico 4. Actitudes hacia que un hijo(a) sea amigo (a) de un desmovilizado de las FARC



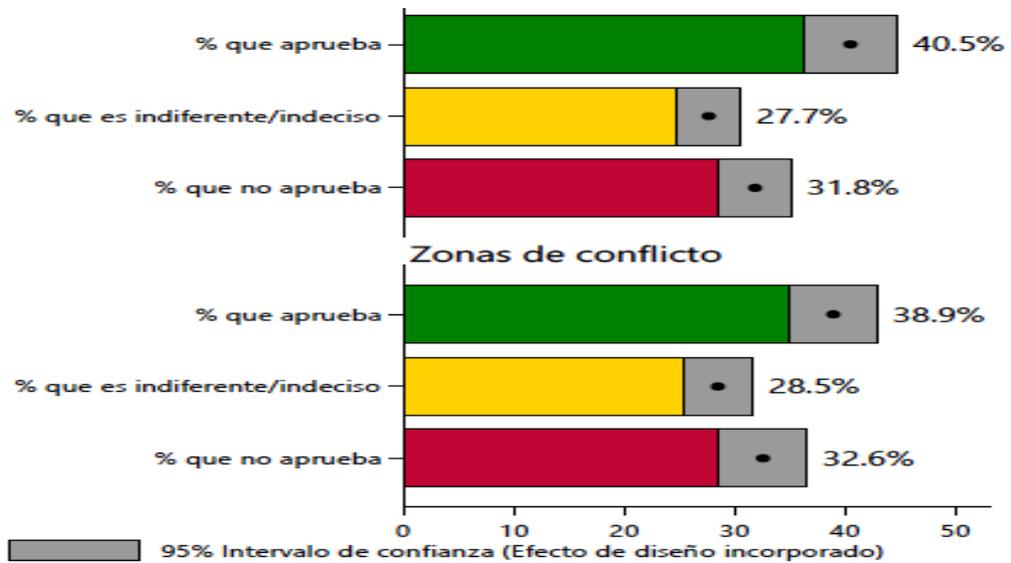
Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

Gráfico 5. Actitudes hacia la contratación de un hombre desmovilizado de las FARC



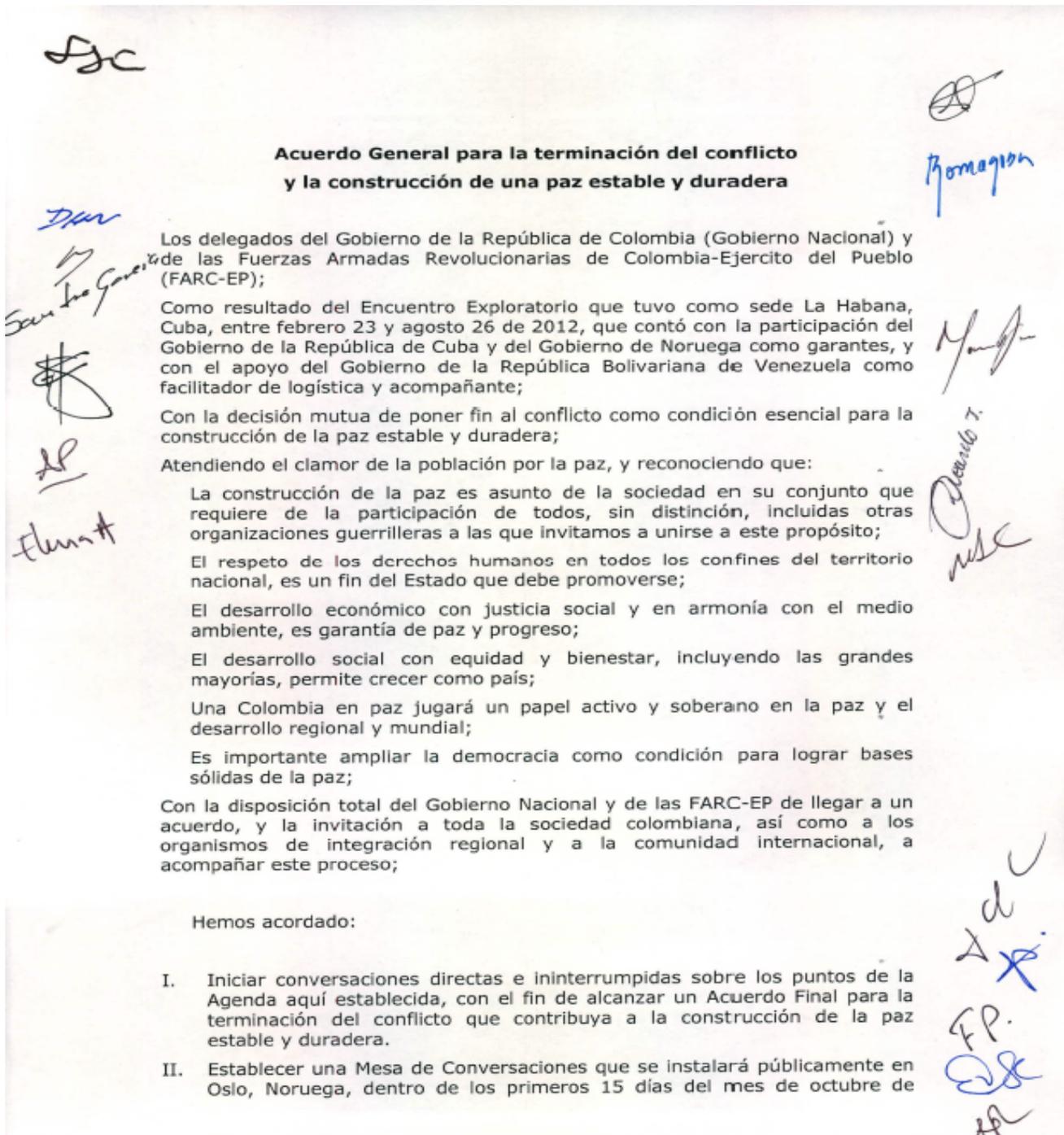
Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

Gráfico 6. Actitudes hacia la contratación de una mujer desmovilizada de las FARC



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

Anexo 2. Imagen del Acuerdo General para la terminación del Conflicto



522

[Handwritten mark]

2012, y cuya sede principal será La Habana, Cuba. La Mesa podrá hacer reuniones en otros países.

III. Garantizar la efectividad del proceso y concluir el trabajo sobre los puntos de la Agenda de manera expedita y en el menor tiempo posible, para cumplir con las expectativas de la sociedad sobre un pronto acuerdo. En todo caso, la duración estará sujeta a evaluaciones periódicas de los avances.

IV. Desarrollar las conversaciones con el apoyo de los gobiernos de Cuba y Noruega como garantes, y los gobiernos de Venezuela y Chile como acompañantes. De acuerdo con las necesidades del proceso, se podrá de común acuerdo invitar a otros.

V. La siguiente Agenda:

1. Política de desarrollo agrario integral

El desarrollo agrario integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país.

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

2. Participación política

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.

DHN
y
Soc. de García
[Handwritten signature]
AL
Elm-A

[Handwritten signature]
Acuerdo T.
MLC
Romero

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

JSC

AS

3. Fin del conflicto

Proceso integral y simultáneo que implica:

1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo.
2. Dejeción de las armas. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil - en lo económico, lo social y lo político -, de acuerdo con sus intereses.
3. El Gobierno Nacional coordinará la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las FARC-EP.
4. En forma paralela el Gobierno Nacional intensificará el combate para acabar con las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo la lucha contra la corrupción y la impunidad, en particular contra cualquier organización responsable de homicidios y masacres o que atente contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos.
5. El Gobierno Nacional revisará y hará las reformas y los ajustes institucionales necesarios para hacer frente a los retos de la construcción de la paz.
6. Garantías de seguridad.
7. En el marco de lo establecido en el Punto 5 (Víctimas) de este acuerdo se esclarecerá, entre otros, el fenómeno del paramilitarismo.

La firma del Acuerdo Final inicia este proceso, el cual debe desarrollarse en un tiempo prudencial acordado por las partes.

4. Solución al problema de las drogas ilícitas

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 del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

5. Víctimas

Resarcir a las víctimas está en el centro del acuerdo Gobierno Nacional - FARC-EP. En ese sentido se tratarán:

1. Derechos humanos de las víctimas.
2. Verdad.

DAN
Santos Gorriz

AS

AS

Flora A

Mano

Acuerdo 1

JSC

Homageon

Adc

f.p. AS

532

[Handwritten mark]

6. Implementación, verificación y refrendación

La firma del Acuerdo Final da inicio a la implementación de todos los puntos acordados.

1. Mecanismos de implementación y verificación.

- a. Sistema de implementación, dándole especial importancia a las regiones.
- b. Comisiones de seguimiento y verificación.
- c. Mecanismos de resolución de diferencias.

Estos mecanismos tendrán capacidad y poder de ejecución y estarán conformados por representantes de las partes y de la sociedad según el caso.

- 2. Acompañamiento internacional.
- 3. Cronograma.
- 4. Presupuesto.
- 5. Herramientas de difusión y comunicación.
- 6. Mecanismo de refrendación de los acuerdos.

VI. Las siguientes reglas de funcionamiento:

- 1. En las sesiones de la Mesa participarán hasta 10 personas por delegación, de los cuales hasta 5 serán plenipotenciarios quienes llevarán la vocería respectiva. Cada delegación estará compuesta hasta por 30 representantes.
- 2. Con el fin de contribuir al desarrollo del proceso se podrán realizar consultas a expertos sobre los temas de la Agenda, una vez surtido el trámite correspondiente.
- 3. Para garantizar la transparencia del proceso, la Mesa elaborará informes periódicos.
- 4. Se establecerá un mecanismo para dar a conocer conjuntamente los avances de la Mesa. Las discusiones de la Mesa no se harán públicas.
- 5. Se implementará una estrategia de difusión eficaz.
- 6. Para garantizar la más amplia participación posible, se establecerá un mecanismo de recepción de propuestas sobre los puntos de la agenda de ciudadanos y organizaciones, por medios físicos o electrónicos. De común acuerdo y en un tiempo determinado, la Mesa podrá hacer consultas directas y recibir propuestas sobre dichos puntos, o delegar en un tercero la organización de espacios de participación.
- 7. El Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios para el funcionamiento de la Mesa, que serán administrados de manera eficaz y transparente.

DAN
Escuela García
\$
AP
Elm...

Hamp
Acuerdo 7
MHC
Homog...

Jal

FL
ES

52

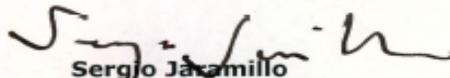
- 8. La Mesa contará con la tecnología necesaria para adelantar el proceso.
- 9. Las conversaciones iniciarán con el punto Política de desarrollo agrario integral y se seguirá con el orden que la Mesa acuerde.
- 10. Las conversaciones se darán bajo el principio que nada está acordado hasta que todo esté acordado.

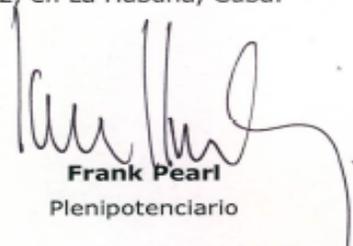
DAN
Sandra García

Firmado a los 26 días del mes de agosto de 2012, en La Habana, Cuba.

Por el Gobierno de la República de Colombia:

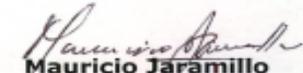
Elvira A


Sergio Jaramillo
Plenipotenciario


Frank Pearl
Plenipotenciario

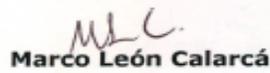
Ricardo T.
Homageon
102
ES

Por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –Ejército del Pueblo:


Mauricio Jaramillo
Plenipotenciario


Ricardo Téllez
Plenipotenciario


Andrés París
Plenipotenciario

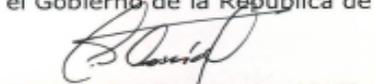

Marco León Calarcá


Hermes Aguilar


Sandra Ramírez

Testigos:

Por el Gobierno de la República de Cuba:


Carlos Fernández de Cossío


Abel García

Por el Gobierno de Noruega:


Dag Halvor Nylander


Vegar S. Brynildsen

A.
J.
4.