UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Sistemas de creencias y cambios en la política pública de paz en Colombia (1998-2018)

Boris Duarte Caviedes

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales; Departamento de Ciencia Política
(Maestría en Políticas Públicas)
Bogotá D.C., Colombia
2025

Sistemas de creencias y cambios en la política pública de paz en Colombia (1998-2018)

Boris Duarte Caviedes

Tesis para optar por el título de:

Magister en Políticas Públicas

Director:

Doctor Alejo Vargas Velásquez

Codirector:

Doctor Luis Humberto Hernández Riveros

Línea de Investigación:

Políticas de Paz

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales; Departamento de Ciencia Política

(Maestría en Políticas Públicas)

Bogotá D.C., Colombia

2025

A mi madre, siempre sabia y generosa.

A mis amigos.

La Revolución, por lo tanto, es la forma de lograr un gobierno que dé de comer al hambriento, que vista al desnudo, que enseñe al que no sabe, que cumpla con las obras de caridad, de amor al prójimo, no solamente en forma ocasional y transitoria, no solamente para unos pocos, sino para la mayoria de nuestros prójimos.

Camilo Torres Restrepo

Nuestra lucha no es de ahora, es un viaje milenario del espíritu humano buscando la libertad a través del cosmos sobre el lomo de su bella nave planetaria.

Resumen

Sistemas de creencias y cambios en la política pública de paz en Colombia (1998-2018)

Esta investigación explica, a la luz del Marco de las Coaliciones Promotoras – MCP –, cómo y por qué cambiaron los sistemas de creencias de la política pública de paz en Colombia durante el periodo 1998 - 2018. El MCP permite observar ciclos de estabilidad y cambio tanto en el núcleo de política, como en los aspectos secundarios, a partir de perturbaciones externas o internas, procesos de aprendizaje orientado a la política y arreglos negociados entre coaliciones.

El subsistema de política pública se delimita en torno a un problema de política preciso: terminar el conflicto armado interno, sacar la violencia de la competencia por el poder y asegurar la reincorporación sostenible de quienes dejaron las armas. Esta delimitación incorpora explícitamente la paz como variable de resultado y la concibe tanto en su dimensión negativa como positiva.

La investigación analiza tres grandes cambios en los sistemas de creencias de la política pública de paz: primero, la política de paz frustrada en el gobierno de Andrés pastrana (1998 - 2002) que transitó de una política de lineamientos frágiles, durante el gobierno de Ernesto Samper, a una que tuvo como eje central la negociación abierta. Segundo, la securitización de la política de paz durante los dos gobierno de Álvaro Uribe que impuso la seguridad como precondición de la paz. Tercero, la política de paz condicionada durante el gobierno de Juan Manuel Santos que retomo la alternativa de la negociación.

Palabras clave: Política pública, paz, coaliciones promotoras, sistemas de creencias, cambio de políticas.

Abstract

Belief Systems and change in Colombia's peace public policy (1998-2018).

This study explains, through the lens of the Advocacy Coalition Framework (ACF), how and why the belief systems underpinning Colombia's peace public policy changed between 1998 and 2018. The ACF makes it possible to observe cycles of stability and change in both the policy core and secondary beliefs, driven by external or internal perturbations, policy-oriented learning, and negotiated arrangements between coalitions.

The policy subsystem is delimited around a specific policy problem: ending the internal armed conflict, removing violence from political competition, and ensuring the sustainable reintegration of those who laid down their arms. This delimitation explicitly incorporates peace as an outcome variable and conceives of it in both its negative and positive dimensions.

The research examines three major shifts in belief systems within peace policy: first, the frustrated peace policy under President Andrés Pastrana (1998–2002), which moved from the fragile guidelines of the Ernesto Samper administration to an approach centered on open negotiation. Second, the securitization of peace policy during the two administrations of Álvaro Uribe (2002–2010), which made security a precondition for peace. Third, the conditional peace policy under President Juan Manuel Santos (2010–2014), which returned to the negotiation alternative.

Keywords: public policy, peace, advocacy coalitions, belief systems, policy change.

Contenido

PÁG.

RESUMEN **4**

ABSTRACT **5**

INTRODUCCIÓN **8**

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA **10**

1.1. CONTEXTO 12
1.2. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN 15
1.3. HIPÓTESIS 15
1.4. DELIMITACIÓN 16
1.5. OBJETIVOS 17

2. MARCO TEÓRICO **19**

2.1. ¿QUE SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS? 22
2.2. FUNCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 30
2.3. INGOBERNABILIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS 33
2.4. EL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 37
2.5. EL MARCO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS 39
2.5.1. Unidades de análisis del MCP: Los subsistemas de política. *41*
2.5.2. Modelo del individuo y estructura jerárquica del sistema de creencias *43*
2.5.3. Las coaliciones promotoras *46*
2.5.4. Cambio de creencias y de políticas *47*
2.6. DISEÑO METODOLÓGICO 53

3. ESTADO DEL ARTE **55**

4. SISTEMAS DE CREENCIAS Y CAMBIOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PAZ 1998 – 2018 68

4.1. POLÍTICA DE PAZ FRUSTRADA (1998 - 2002) 73
4.1.1. Factores de cambio *73*
Parámetros relativamente estables 73
Factores dinámicos (eventos externos al sistema) 81
4.1.2. Sistemas de creencias estrategias y cambios de política *87*
4.2. SECURITIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE PAZ (2002 - 2010) 98
4.2.1. Factores de cambio *98*
Parámetros relativamente estables 98
Factores dinámicos (eventos externos al sistema) 103
4.2.2. Sistemas de creencias y cambios de política *109*
4.3. POLÍTICA DE PAZ CONDICIONADA (2010 - 2018). 124
4.3.1. Factores de cambio *124*
Parámetros relativamente estables 124
Factores dinámicos (Eventos externos al sistema) 125
4.3.2. Sistemas de creencias y cambio de política *125*

CONCLUSIONES **135**

LISTA DE CUADROS **140**

REFERENCIAS 141

Introducción

Entre 1998 y 2018, Colombia vivió una serie de cambios importantes en la formulación de políticas de paz. Sin embargo, pese a los múltiples esfuerzos institucionales y a la firma de acuerdos importantes, el conflicto armado no encontró una solución integral ni se consolidó la terminación del conflicto. En consideración, esta investigación parte de una pregunta central: ¿Cómo y por qué cambiaron los sistemas de creencias de la política pública de paz en Colombia durante el período 1998 y 2018? la cual se responde a partir del Marco de las Coaliciones Promotoras (MCP).

Este marco ofrece herramientas particularmente útiles para analizar la política pública de paz en Colombia, dado que se centra en el papel de las creencias como eje estructurante de la acción política. En un contexto como el colombiano, donde predomina una alta centralización de las decisiones en el Ejecutivo, especialmente en los asuntos relacionados con el conflicto interno armado, la seguridad y la defensa, y donde los márgenes para la deliberación plural han sido históricamente limitados, el MCP nos ayuda rastrear de forma más precisa cómo ciertos cambios en las políticas de paz no responden necesariamente a reconfiguraciones institucionales o a la irrupción de nuevos actores, sino a transformaciones – muchas veces sutiles – en los marcos de creencias dominantes.

Sabatier y Weible (2010), advierten que los procesos de cambio en política pública deben observarse en ciclos de largo plazo, pues solo así es posible distinguir si han ocurrido desplazamientos significativos en las ideas que estructuran la acción de los tomadores de decisiones. En el caso colombiano, esto resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta la persistente resistencia al cambio que han mostrado las élites políticas, económicas y militares frente a toda iniciativa que implique modificar sustancialmente la manera en que se concibe el conflicto armado, sus causas, o las soluciones posibles. Desde esta perspectiva, el MCP nos

permite identificar con claridad cuándo se han producido aperturas – como la que hizo posible el Acuerdo Final de 2016 – o , por el contrario, regresiones – como las que han buscado vaciarlo de contenido o limitar su implementación – , no tanto por la entrada de nuevos actores, sino por la reorganización o fortalecimiento de ciertas coaliciones promotoras de políticas con creencias rivales.

Al enfocarse en las creencias profundas, normativas y de nivel instrumental que comparten quienes se agrupan en torno a una línea de acción, el MCP permite analizar con rigor cuáles han sido los factores críticos que han explicado los cambios en la política de paz: desde giros en la opinión pública y en el discurso oficial, hasta coyunturas de oportunidad provocadas por crisis, negociaciones o presiones internacionales. Así, este enfoque brinda un marco coherente para estudiar un proceso marcado por fuertes continuidades, escasas rupturas y una intensa disputa simbólica por el sentido mismo de la paz.

La tesis se desarrolla en cinco capítulos. El capítulo 1 contextualiza el problema, delimita el objeto de estudio y formula la hipótesis y los objetivos. El capítulo 2 presenta el marco teórico, con un recorrido por la evolución del campo de análisis de políticas públicas y un desarrollo detallado del MCP como enfoque escogido. El capítulo 3 ofrece un estado del arte crítico que permite ubicar la investigación en el panorama académico nacional. En el capítulo 4 se abordan los objetivos mediante el análisis empírico del caso colombiano, aplicando el MCP al subsistema de la política pública de paz y examinando el papel de las principales coaliciones. Finalmente, el capítulo 5 presenta las conclusiones, las cuales discuten los hallazgos a la luz del marco teórico y reflexionan sobre los desafíos persistentes en la construcción de una paz democrática e incluyente.

1. Planteamiento del Problema

El problema que tratara de resolverse con este estudio está relacionado con cuatro elementos.

En primer lugar, el déficit de análisis integrales desde la disciplina de la política pública de acciones colectivas orientadas a resolver el problema del conflicto interno armado y a promover y consolidar prácticas de construcción de paz, esto es, acciones orientadas a garantizar de forma integral la reincorporación, la satisfacción de los derechos de las víctimas y la redistribución de las cargas y beneficios que otorga la democracia para garantizar la convivencia pacífica en Colombia.

A pesar de la amplia producción de las ciencias sociales (especialmente de la ciencia política) desde enfoques históricos, económicos y jurídicos sobre la violencia y el conflicto armado, y de los aportes del campo de los Estudios de Paz a la comprensión de las manifestaciones directas y cotidianas de la violencia y de las condiciones para la paz, sumados a algunos estudios que se han realizado sobre componentes específicos de la política de paz (DDR, Víctimas y apertura democrática), son escasos los estudios del orden de la política pública que expliquen cómo logran incidir los actores políticos en las decisiones de las autoridades públicas, en las reglas institucionales, y en general en la forma en que se atienden los problemas asociados al conflicto interno armado.

En segundo lugar, los estudios realizados en el campo de las políticas públicas han privilegiado los enfoques secuenciales, por lo tanto, presentan un análisis segmentado de la política pública de paz en dos sentidos, de una parte, en fases o etapas en las que generalmente se hace una escisión entre la terminación del conflicto y la construcción de paz y, de otra parte, en el análisis aislado de programas específicos relacionados con algún elemento de la política pública como la reinserción, la reincorporación, la reparación de las víctimas, o con algunas reformas redistributivas en el ámbito de la democracia y del desarrollo local.

Sin desconocer el valor heurístico de esta segmentación y las valoraciones que se pueden extraer sobre la efectividad de estos programas, dichos análisis presentan un conocimiento disperso, fragmentado e insuficiente para comprender, entre otras: 1) Por qué persisten los fallos de la democracia que se encuentran en la base de la violencia y el conflicto armado en Colombia, 2) Los posicionamientos de los actores políticos y las formas de gobernanza a partir de las cuales se han gestionado los problemas de ingobernabilidad generados por el permanente recurso a la violencia como medio para incidir en las decisiones políticas y resolver los conflictos sociales, y 3) las razones por las cuales las y los colombianos oscilan de manera abrupta entre la ilusión de la paz y la ilusión de la guerra, como ha ocurrido en el tránsito de los gobiernos Pastrana-Uribe-Santos-Duque. Insistimos, estos temas han sido objeto de análisis por parte de las ciencias sociales, sin embargo, se registra una gran ausencia del campo de los análisis de políticas públicas.

En tercer lugar, considerando los vacíos identificados, se requieren mayores esfuerzos desde la disciplina de las políticas públicas para comprender hasta qué punto las creencias de los actores determinan los cambios de las acciones colectivas orientadas a resolver los fallos de la democracia que se encuentran en la base del conflicto y la violencia en Colombia. Esto implica comprender a profundidad el proceso deliberativo que está detrás de la configuración del sentido de esta política pública y los referentes argumentativos que le dan contenido sustantivo a la política pública de paz.

Y, en cuarto lugar, este trabajo intenta responder a la necesidad de aportar a la configuración de una disciplina comprometida con la transformación social en la perspectiva de develar las relaciones de poder, los mitos normativos y las creencias que le dan sustento a la política pública de paz como mecanismo para resolver las fallas de la democracia que se encuentran a la base del largo conflicto armado y de múltiples expresiones de violencia; buscando, además, aportar a la participación ciudadana y a fortalecer la democratización de las políticas, y a "comunicar a los ciudadanos las posibilidades actuales de vida mejor y de acciones emancipadoras" (Forester, 1993, p. 30 citado en Roth, 2008 p. 75).

1.1. Contexto

Desde los orígenes de la república y a lo largo de su accidentado devenir histórico, Colombia ha estado atravesada por formas persistentes y cíclicas de violencia política. Diversos actores se han levantado en armas contra el imperio de la ley o se han enfrentado unos contra otros, legitimando sus acciones en discursos contrapuestos sobre la justicia, la democracia, la libertad o la paz. Esos discursos, como bien lo señaló Valencia Villa en su obra *Cartas de batalla*, constituyen parte de una prolongada confrontación simbólica y material en la que se disputa el sentido mismo del orden político y social (Valencia Villa, 1987).

En este contexto, difícilmente puede hablarse de un contrato social ampliamente aceptado ni de la culminación exitosa de un proceso de concentración legítima del poder en manos de una única autoridad. Por el contrario, el recurso sistemático a la violencia como mecanismo privilegiado de resolución de conflictos y de incidencia política ha socavado históricamente la construcción de los monopolios clásicos del Estado y ha impedido la plena inclusión política, social y económica de amplios sectores de la población y del territorio al proyecto nacional.

No obstante, este mismo escenario ha dado lugar a diversos intentos, fallidos en su mayoría, por establecer un pacto político con alcance nacional que ponga fin al conflicto armado. A cada esfuerzo le ha seguido, sin excepción, una nueva ola de violencia.

A inicios de la segunda mitad del siglo XX, los acuerdos de Sitges y Benidorm – que dieron origen al Frente Nacional – lograron poner fin a la violencia interpartidista, pero instauraron un régimen de exclusión que, al cerrar la puerta a nuevas alternativas políticas, alimentó, en los años sesenta, el surgimiento de las guerrillas.

En los años ochenta, tras la toma de la embajada de República Dominicana por parte del M-19, durante la vigencia del estatuto de seguridad del presidente Turbay, emergió paradójicamente un cambio de enfoque en la comprensión del conflicto armado interno que comenzó a considerar la solución política como una alternativa viable (Vargas, 2021). Este giro fue posible, entre otras razones, por el reconocimiento progresivo de las causas objetivas del conflicto. El presidente Belisario Betancur, desde su posesión en 1982, planteó que la paz requería un profundo cambio en las estructuras democráticas, capaz de incorporar a todos los colombianos en la vida ciudadana y de garantizar la realización económica, social y política del pueblo

colombiano (Betancur, 1982a)(Betancur, 1982b). En consonancia con este diagnóstico, se impulsó el Plan Nacional de Rehabilitación, destinado a intervenir zonas empobrecidas y afectadas por el conflicto – territorios que hoy serían asimilables a los PDET.

Progresivamente este cambio en la concepción del conflicto armado abono el camino de la paz. sin embargo, luego del relativo éxito de la paz de los años noventa y luego del proceso constituyente que la paz contribuyo a gestar y que terminó con la expedición de la constitución de 1991, sobrevino una nueva etapa de agravamiento del conflicto.

En ese contexto, el candidato presidencial Andrés Pastrana reactivó la opción de una solución negociada. En 1997, entre la primera y segunda vuelta presidencial, se celebró una reunión entre miembros de su campaña y las FARC-EP, en la que se planteó como condición para el inicio de un proceso de paz el despeje de cinco municipios en los departamentos del Meta y Caquetá. El episodio simbólico más recordado de ese acercamiento fue la imagen de Manuel Marulanda portando un reloj con el logo de la campaña de Pastrana, hecho que fue instrumentalizado políticamente y contribuyó significativamente a su victoria en segunda vuelta.

En un contexto de gran expectativa de amplios sectores sociales por el posible desarme de la insurgencia y el avance hacia un pacto de paz que enfrentara las causas estructurales del conflicto[1]. Una vez en el poder, Pastrana aceptó la condición impuesta por la guerrilla y autorizó la zona de despeje en el Caguán. No obstante, el proceso fue socavado por una agenda maximalista que en la práctica discutía sobre más de 50 asuntos de política pública, la ausencia

[1] La guerra estaba en un proceso de agudización sin precedentes. La Red de Iniciativas por la Paz, un movimiento pacifista con tendencia de centroizquierda, se encontraba en sus consignas con País Libre, la organización de mayor liderazgo en la lucha contra el secuestro. En un diálogo sin precedentes, ambos movimientos iniciaron el denominado Mandato Ciudadano por la Paz, cuyo primer capítulo fue el voto de los niños por la paz y su epílogo el Mandato Ciudadano que en octubre de 1997 fue votado por diez millones de personas, en el gesto más importante de opinión pública a favor de la negociación política. Esta fue una papeleta que se adicionó en las urnas dispuestas para las elecciones locales y mostraba el clima de opinión favorable a las negociaciones de paz . (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2022, p. 345)

de resultados concretos, y una reforma militar paralela cuyo objetivo explícito era superar el estado de desmoralización de las Fuerzas Armadas[2]. El proceso fracasó y, con él, se cerró un nuevo ciclo de negociación.

A esta frustración le sucedió una respuesta diametralmente opuesta: la política de "guerra total contra el terrorismo" del presidente Álvaro Uribe. Durante sus dos mandatos, el discurso de la Seguridad Democrática se consolidó como un nuevo fundamento de legitimidad para la acción estatal, articulando un proyecto político que, como lo describe Muñoz Onofre (2014a, p. 208), convirtió la guerra en principio de verdad, en justificación de todas las acciones, y en narrativa fundacional de una patria por fin liberada de sus enemigos históricos.

Con base en este marco discursivo, el gobierno puso en marcha una serie de decretos (1837, 1838 y 2002 de 2002) que habilitaron acciones militares, la financiación del conflicto vía impuestos y el control territorial mediante zonas de rehabilitación. Los logros principales de esta etapa fueron presentados como la desmovilización de las AUC – a través de un acuerdo de justicia transicional que prometía verdad y reparación a cambio de penas reducidas – y el debilitamiento militar de las FARC-EP.

No obstante, los déficits de inclusión política persistieron. La reforma constitucional de 2003 intentó corregir algunos de los fallos del sistema político heredados del diseño de 1991, pero en 2005 se aprobó la reelección presidencial, alterando el equilibrio institucional y profundizando la concentración del poder. La guerrilla sobrevivió al embate del gobierno Uribe, aunque notablemente debilitada.

---

[2] En su momento, a tan solo 4 días de la posesión de Pastrana, el comandante general de las fuerzas armadas, General Fernando Tapias reconocía en rueda de prensa fallas en los errores de inteligencia, fallas en el combate a la insurgencia y la necesidad de una reestructuración de las Fuerzas Armadas (Señal Memoria, 2024). En la misma dirección el comandante general del del ejército Jorge Enrique Mora destacó que uno de los objetivos más importantes de la reforma fue el cambio en la mentalidad de combate de los soldados en la perspectiva de logran un mayor compromiso de su parte(Cimadevilla, 2024).

El presidente Juan Manuel Santos, exministro de Defensa de Uribe y continuador de la política de seguridad, optó por una nueva apuesta: sin abandonar del todo la guerra, activó mecanismos jurídicos para avanzar hacia una salida negociada. La Ley 1448 de 2011 y el Acto Legislativo 01 de 2012 abrieron el camino para una nueva mesa de diálogo con las FARC-EP, en un contexto de correlación de fuerzas favorable al Estado. Este proceso culminó en 2016 con la firma del Acuerdo Final de Paz en La Habana, que reavivó la esperanza nacional. Sin embargo, la mitad del país – como ocurrió tras el proceso del Caguán – se negó a aceptarlo. El desarme de la guerrilla más grande del país no logró detener los ciclos de violencia. Como lo señalaron los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUHD, 2020), los horrores de la guerra continuaron.

Estos ciclos de violencia, interrumpidos por intentos parciales de negociación, tienen como telón de fondo la insuficiencia de los procesos de apertura democrática. Aunque de los procesos de paz entre 1980 y 1991 surgieron nuevas fuerzas políticas como la Unión Patriótica, la Alianza Democrática M-19, el Movimiento Esperanza Paz y Libertad, y la Corriente de Renovación Socialista, la mayoría no sobrevivió. El partido surgido del Acuerdo de 2016 atraviesa una difícil situación, lo que muestra que la paz, más que el silenciamiento de las armas, exige transformaciones estructurales, pactos sociales sostenidos y una democratización real del Estado y la sociedad.

1.2. Pregunta de investigación

¿Cómo y por qué cambiaron los sistemas de creencias de la política pública de paz en Colombia durante el período 1998 y 2018?

1.3. Hipótesis

Durante el periodo 1998-2018, los sistemas de creencias del subsistema de la política pública de paz en Colombia cambiaron en función de la variación de cuatro factores: perturbaciones externas al subsistema de la política pública de paz, colapsos del subsistema, acuerdos político-institucionales y aprendizajes orientados a la política.

1.4. Delimitación

Este trabajo se concentra en la política pública de paz en Colombia durante el periodo 1998-2018 y desarrolla un análisis bajo los presupuestos del paradigma constructivista y de la teoría critica. En este sentido, se trabaja con el marco conceptual que proponen las teorías del proceso de las políticas públicas, también conocidas como teoría de las tres "I" (Intereses, Instituciones, Ideas). Este enfoque teórico muestra que toda política pública está basada en un choque de intereses sociales, en un arreglo institucional que refiere a las reglas de juego o formas de regulación de las interacciones sociales, y en ideas que remiten a distintas formas como se interpreta la realidad y la política pública. En esta investigación daremos especial atención a las ideas.

El campo de la política pública de paz queda referido a los esfuerzos por superar el conflicto armado interno. Si bien existen importantes debates sobre la naturaleza, origen, continuidades y rupturas que permiten comprender el conflicto armado interno en nuestro país, nos acogeremos aquí a la definición propuesta por el profesor de la Universidad Nacional de Colombia Alejo Vargas que plantea que dicho conflicto:

> Se refiere al alzamiento armado, con motivaciones y causalidades políticas, de grupos organizados contra el Estado colombiano, y que expresa demandas sociales y políticas. Dicho levantamiento deriva en un problema de seguridad pública y eventualmente seguridad nacional, dependiendo de los diversos momentos que el mismo ha vivido; en el caso colombiano su duración trasciende los cinco decenios. Se trata entonces, de un conflicto asimétrico de larga duración entre un Estado que cuenta con mayores niveles de legitimidad, de capacidad militar y de apoyo político, así como de un marco de legalidad, y unas organizaciones alzadas en armas contra el mismo.(Vargas, 2021, p. 57)

Volviendo a la política pública de paz definiremos este campo como el conjunto de acciones o inacciones estimular el abandono de la violencia para lograr objetivos políticos.

El propósito con estas definiciones es tratar de establecer la frontera del campo de la política de paz, de otros campos que se superponen o en los cuales se anida dicha política. Así, por ejemplo, todas las acciones encaminadas a atender los problemas de seguridad pública y/o

nacional, como aquellos relacionados con las demandas sociales y políticas que este expresa serían objeto de otros campos de política pública, en el primer caso de las políticas de defensa y seguridad y en el segundo de las orientadas al desarrollo en ámbitos como el agrario, educativo, laboral, etc.

Ahora bien, es preciso aclarar que, de acuerdo con los presupuestos del Marco de las Coaliciones Promotoras, los cambios en estos otros campos de política serán tenidos en cuenta como parte de los factores externos al campo de la política pública de paz que de una u otra manera inciden en ella.

En síntesis, el campo de la política pública de paz queda aquí entendido como el campo en el cual se busca que determinados actores abandonen el recurso a la violencia para incidir en las decisiones políticas que se dan tanto en el campo de la paz, como en otros campos, salud, educación, desarrollo rural, etc. Entendiendo en todo caso que no se trata simplemente de estimular el silenciamiento de los fusiles, lo cual estaría anclado a una noción negativa de la paz, sino de promover, además, arreglos que hagan viable la convivencia democrática, como las garantías políticas para grupos históricamente excluidos, la satisfacción de los derechos de las víctimas, entre otros.

1.5. Objetivos

Objetivo General

Explicar a la luz del Marco de las Coaliciones Promotoras cómo y por qué cambiaron los sistemas de creencias de la política pública de paz en Colombia durante el periodo 1998 - 2018.

Objetivos Específicos

- Delimitar el subsistema de la política pública de paz e identificar las principales coaliciones durante el periodo 1998 - 2018

- Explicar cuáles fueron los factores que determinaron el cambio en los sistemas de creencias de la política pública de paz en Colombia durante el periodo 1998 - 2018.

- Analizar como los cambios en los sistemas de creencias se tradujeron en rediseños institucionales de la política pública de paz en Colombia durante el periodo 1998 – 2018.

2. Marco Teórico

Este estudio se desarrolla en el marco de la disciplina de la política pública dentro del cual es necesario identificar o construir el marco teórico más adecuado para responder a la pregunta y a la hipótesis de la investigación que giran conceptualmente alrededor de los factores que explican el cambio de la política pública de paz.

Empezamos por ofrecer algunas precisiones sobre el campo disciplinar de las políticas públicas. Este surge en Estados Unidos (rápidamente se extiende a Europa) a mediados del siglo XX frente a la necesidad de llenar, por una parte, los vacíos dejados por la ciencia política que se había interesado hasta entonces por los fenómenos asociados al origen y a la actuación legítima del gobierno, pero, que había obviado el proceso decisional y la eficacia de esta actuación; por otra parte, los vacíos dejados por la administración pública que se había interesado por el cumplimiento eficaz de las decisiones, pero no por su elaboración (Aguilar et al., 2010)

El campo disciplinar ha adoptado por lo menos tres denominaciones que representan por supuesto las tensiones que existen a su interior. Inicialmente se autodefinió como *ciencia de las políticas*, luego *ciencia de las políticas de la democracia*, y recientemente como *análisis de políticas públicas*. (Aguilar et al., 2010)

En un sentido general las denominaciones ciencia de las políticas (*policy science*) y ciencia de las políticas de la democracia (*policy science of democracy*) hacen referencia a la pretensión de desarrollar modelos analíticos para fundar una verdadera ciencia de la política pública sobre la base de un conocimiento racional, objetivo, universal y falsable, que permita prever perfectamente el futuro y sobre esa base tomar las mejores decisiones.(Fontaine, 2015; Roth, 2007a).

El análisis de políticas públicas, denominación con la que se identifica esta investigación, matiza la idea de la existencia de un conocimiento cierto, positivista y orientado a la predicción y el

control, por el contrario, desde esta perspectiva se plantea que el conocimiento está sometido a criterios interpretativistas y pospositivistas para ofrecer validez a la toma de decisiones, las cuales no solo se fundamentan en elementos factuales.

Es preciso tener en cuenta que todo análisis estará siempre condicionado por la forma de comprender el contexto histórico, y por los referentes de éticos y epistemológicos del analista. En este sentido, el análisis de políticas públicas acude, además, a elementos claves como, por ejemplo, las nociones de justicia y las lógicas argumentativas y retóricas que soportan las políticas públicas. En sociedades que tienden a ser más democráticas y que ofrecen más interpretaciones sobre la realidad, la argumentación y la retórica empiezan a ser fundamentales en la definición de las políticas públicas (Aguilar et al., 2010).

El análisis de políticas públicas se apoya, al igual que el conjunto de las ciencias sociales, en cuatro grandes paradigmas (positivismo, pospositivismo, teoría crítica y constructivismo) que se diferencian por la forma en que definen la naturaleza de la realidad (*ontología*), por la manera en que definen la relación entre el sujeto y el saber (*epistemología*), y por la forma específica en que descubren o producen el conocimiento (*metodología*)(Roth, 2007b).

El positivismo, la gran herencia de la ilustración y el más influyente de todos los paradigmas, concibe que la realidad es asequible y está determinada por leyes de causalidad, que el investigador puede ser objetivo y asumir una posición libre de valores frente a los hechos (pesables y medibles), y que las hipótesis se pueden verificar empíricamente. La crítica pospositivista permitió la renovación de este paradigma en una corriente neopositivista que reconoció las limitaciones del positivismo pero que no renuncio a la posibilidad de separar hechos y valores, además insistió en la medición de los hechos(Roth, 2007b).

En el análisis de políticas públicas, teorías como el public choice, la elección racional y las teorías incrementalistas o utilitaristas se inscriben en este paradigma, estas centran su análisis en los procesos de negociación entre grupos organizados en función de intereses particulares que defienden durante todo el proceso (incrementalismo) y en el análisis costo-beneficio cómo método de valoración de las alternativas políticas (utilitarismo). El posicionamiento de muchos analistas dentro de este paradigma revivió el sueño de tener una disciplina objetiva y útil, que aporte saber especializado como soporte de la decisión publica (Roth, 2008).

El pospositivismo, también denominado racionalismo crítico, al igual que el positivismo plantea que la realidad existe, sin embargo, reconoce que no es completamente asequible ni puede ser completamente explicada pues existe un problema de multicausalidad que limita su comprensión. Este paradigma reconoce que no es posible separar los hechos de los valores, sin embargo, plantea que la objetividad es un ideal y puede ser alcanzada mediante el trabajo de refutación de las comunidades científicas frente a teorías o paradigmas propuestos por otras comunidades(Roth, 2007b).

Aunque no se desecha el experimentalismo se hace una fuerte crítica y llama, en el ámbito de las ciencias sociales a desarrollar métodos, enfoques y teorías más cualitativas (Roth, 2008). En el ámbito de las políticas públicas, este paradigma ofrece elementos para comprender los cambios en las políticas públicas a la manera como Kuhn describe los procesos de cambio de paradigma en la ciencia (Roth, 2008; Surel, 2008).

La teoría crítica considera, como el positivismo, que la realidad existe, pero a diferencia de este plantea que es inasequible, además señala que la investigación está determinada por valores y por lo tanto la objetividad es ilusoria, de tal manera que la investigación que se desarrolla bajo este paradigma debe estar comprometida con la trasformación social. En el campo de las políticas públicas, ese compromiso está orientado a ampliar la participación ciudadana y fortalecer la democratización de las políticas, además de develar las relaciones de poder, los mitos normativos y las creencias que les dan sustento. La labor de los analistas es contribuir a "esclarecer, develar y comunicar a los ciudadanos las posibilidades actuales de vida mejor y de acciones emancipadoras" (Forester, 1993, p. 30, citado en Roth, 2008, p.74).

El paradigma constructivista, bajo el que se concibe esta investigación, considera que la realidad es relativa y es una construcción social, en esta medida la realidad objetiva no existe, y el investigador y el conocimiento hacen parte de la misma realidad subjetiva; el conocimiento es el resultado de la interacción entre diferentes saberes, es decir, es intersubjetivo. En este paradigma se privilegian procesos de identificación, comparación y descripción de distintas construcciones de la realidad; algunas corrientes radicales dentro de este paradigma consideran que no es posible desarrollar acciones y explicaciones basadas en la razón científica y por lo tanto tampoco se pueden elaborar teorías o modelos predictivos. La interpretación de la realidad

es una construcción que busca credibilidad social antes que validez científica, en este sentido las ideas tienen un rol preponderante en la formación de las políticas públicas. (Roth, 2008)

Vale la pena resaltar, por tratarse de un desarrollo sustancial dentro del paradigma que guía esta investigación, que en reacción al imperialismo de los economistas en la diciplina, específicamente en los enfoques positivistas y pospositivistas, surgió en los años 80 una corriente dentro del constructivismo que incorporo en sus modelos de análisis una dimensión cognitiva basada en las ideas y se ha preocupado por explicar el cambio en las políticas públicas. Sabatier, por ejemplo, adapto la propuesta de Kuhn y la introdujo en su Marco de Coaliciones Promotoras para analizar los cambios en los sistemas de creencias y en las políticas públicas. Por su parte, Muller tiene en cuenta en su concepto de referencial los aspectos cognitivos. Hass propuso el concepto de "comunidad epistémica" que define a una comunidad de profesionales que comparten valores políticos que tratan de trasferir a las políticas públicas. En todos estos casos se de gran importancia a los valores, las ideas y las representaciones en los análisis que desarrollan bajo esta perspectiva (Roth, 2008).

2.1. ¿Que son las políticas públicas?

Para los procesos de políticas públicas, es necesario considerar en primer lugar que existen distintas formas de comprender qué es la política pública, que se corresponden con alguno de los paradigmas descritos anteriormente.

La diversidad de paradigmas y enfoques analíticos empleados en la disciplina de las políticas públicas nos advierte de entrada que, sobre el concepto de política pública, originalmente acuñado por Harold Laswell en 1951, no existe una definición única, de hecho, durante el desarrollo de la disciplina la definición del concepto ha sido un campo en disputa permanente en el que luchan diversos marcos interpretativos, teorías y modelos explicativos. A pesar de ello, existe un relativo consenso, principalmente en las acepciones más tradicionales, sobre el hecho de que el campo de las políticas públicas remite en gran medida al estudio de la forma en que el Estado actúa, en distintos niveles y de múltiples formas, en respuesta a las demandas sociales.

Antes de ofrecer definiciones puntuales y obviando este consenso relativo (útil pero limitado) es posible establecer por lo menos tres grandes referentes conceptuales de política pública que

van más allá de la idea de que las políticas públicas son la respuesta del Estado a problemas socialmente relevantes que ingresan en la agenda pública. El objetivo de proceder de esta manera es ofrecer un marco interpretativo mucho más amplio a las definiciones puntuales que se ofrecen más adelante y con las cuales nos identificamos en esta investigación.

Un primer referente conceptual plantea que las políticas públicas son la *ciencia de gobernar a partir de sucesivas elecciones racionales*. Desde esta perspectiva se asume que toda política pública evoluciona o se desarrolla a lo largo de tres etapas o momentos (Diseño, Implementación y Evaluación) claramente diferenciados. La etapa más importante es el diseño pues es el momento en el que se toman las decisiones y por lo tanto determina las otras dos.

Basada en la economía y particularmente en el public policy, de donde toma el criterio de racionalidad, y ligada a las teorías del ciclo de las políticas públicas, esta definición plantea que en un contexto de restricciones presupuestales[3] las decisiones son tomadas por un experto que funge como un dictador benévolo omnisciente, que dispone de información perfecta que le permite prever perfectamente el futuro y con base en la cual es capaz de tomar las mejores decisiones, es decir, las más racionales . La información está relacionada con el conocimiento o experticia que se tiene sobre un campo determinado, también con la previsión sobre el desempeño de la política pública en su implementación.(Holcombe, 2012)

Este concepto de política pública parte de la idea de que dependiendo de la racionalidad del agente que toma las decisiones se podrá llevar a cabo una buena implementación, esto predefine de antemano la evaluación pues cabe esperar que guiada por criterios de racionalidad la política sea efectiva, es decir, sea eficiente y eficaz a la vez; esto explica la preponderancia de la etapa de diseño. Esta es la razón por la cual en las teorías del ciclo de las políticas públicas la decisión

[3] Al respecto, autores como Majone (1997) consideraron que no solo existían restricciones presupuestales, sino también restricciones institucionales que debían cambiarse para que la política pública se pudiese implementar.

era lo más importante y por lo que se dejaron de lado los estudios específicos sobre la implementación y la evaluación.

Por otro lado, la idea del dictador benévolo omnisciente que caracteriza al decisor plantea la separación entre un saber experto que poseen pocas personas y un saber profano. En este sentido, aun cuando sean racionales y efectivas, las políticas públicas no son necesariamente democráticas necesariamente. Así mismo, el dispositivo estatal a partir del cual se materializan las políticas públicas deriva de esta idea del dictador benévolo omnisciente que representa una tecnocracia que toma las decisiones en un espacio clausurado democráticamente.

Al respecto, Ozlak (1980), en un análisis que vincula el régimen político con la efectividad de las políticas públicas, plantea que es en los regímenes autoritarios donde las políticas públicas tienden a ser más efectivas pues están menos expuestas a los impactos negativos del saber profano. Por lo demás, el autoritarismo no solo está relacionado con la clausura de los espacios de decisión, sino también con el hecho de que la legitimidad de estos espacios deriva precisamente de poseer un saber experto, por esta razón se debe evitar cualquier tipo de contaminación externa que pueda afectar el buen desempeño de la política pública (Ozlak, 1980).

El desconocimiento de la implementación llevo a un problema que se hizo evidente en los años 70 de siglo XX cuando se empezó a considerar que las políticas públicas no siempre cumplían sus objetivos y que no eran tan efectivas como habían sido previstas, es decir: fracasaban. En atención a esta consideración surgió un segundo concepto de política pública en el que se reconoció la importancia que tienen los procesos de implementación, los cuales tienen unas lógicas propias que incluye otros actores, además de la tecnocracia, que consciente o inconscientemente pueden impulsar o incluso llegar a bloquear la implementación de las políticas públicas. Esto supuso además pasar de una lógica de racionalidad instrumental a una lógica de racionalidad estratégica en la cual los agentes consideran sus acciones en el marco de la interacción con otros agentes que hacen parte de la política pública (Fontaine, 2015).

El segundo concepto, al cual se acerca esta investigación, define la política pública como una *acción colectiva orientada a resolver problemas sociales*. Esta definición parte de la idea de que el Estado o el Gobierno no es el único actor que hace parte de la política pública y de que su

implementación tiene unas dinámicas particulares en las que intervienen una multiplicidad de actores sociales con diversos intereses que en determinado momento deben coordinarse entre sí para resolver un problema social específico (Fontaine, 2015; Thoeni Jean-Claude, 1997).

Para comprender estas interacciones existen metodologías como la de los círculos decisionales expuesta por Muller a partir de las cuales se analiza la política pública como un sistema jerarquizado de decisión en el que intervienen los actores en distintos niveles. Existe entonces un primer círculo decisional integrado por actores que intervienen en todas las decisiones que se definen en el marco de una política pública determinada, aquí generalmente se encuentra el gobierno. En un segundo circulo decisional intervienen los actores que facilitan la implementación de la política pública y está compuesto por las administraciones sectoriales de los sectores implicados. El tercer circulo decisional están integrado por actores que no hacen parte del gobierno socios del Estado que pueden tener alguna influencia en la política pública. Y en el cuarto circulo decisional están los actores que intervienen en la decisión de manera limitada y cuentan con poca incidencia, pero que pueden ser fundamentales en los apoyos a cierto contenido de la política pública (Muller, 2006).

Estos actores se pueden caracterizar de diversas maneras, por ejemplo, a partir de sus racionalidades (no necesariamente instrumentales), a partir de sus formas organizativas (más o menos democráticas, verticales u horizontales), a partir de sus repertorios de acciones (directas, cabildeo, etc), o a partir de los referenciales con base en los cuales interpretan la realidad. Es en el marco de esta diversidad que se entiende la racionalidad estratégica que implica concebir la política pública como una acción colectiva en la que están involucrados varios actores.

Desde esta perspectiva el fracaso de las políticas públicas se explica entonces por la falta de coordinación en los cuatro círculos decisionales entre la multiplicidad de actores que hacen parte de la política pública, falta de coordinación que se produce generalmente por falta de claridad en las reglas del juego. Se entiende que la mejor forma entonces de coordinar la acción de los actores tiene que ver con las instituciones (reglas del juego) y con la instauración de un referencial común o compartido por los actores que intervienen en una política pública.

En relación con las instituciones, Elionor Ostrom, en su teoría de los bienes comunes, ha planteado, por ejemplo, que los problemas ocasionados por la rivalidad en el acceso a bienes o

recurso de uso común pueden resolverse de tres formas. La primera, a partir de la privatización en donde el Estado introduce mecanismos de mercado para regular el acceso a los bienes; la segunda, a partir de la coacción en donde el Estado introduce mecanismos jurídicos vinculantes que establecen reglas específicas para el acceso a los bienes; y la tercera, la acción colectiva en la cual los actores construyen acuerdos para garantizar a todos el acceso a los bienes (Ostrom, 2000)

Vale la pena destacar que en este enfoque prevalece el institucionalismo económico que considera que los actores son capaces de generar las reglas de juego que garantizan su coordinación y su efectividad. Es en este sentido que también se habla de racionalidad estratégica, en la medida en que se integran todas las estrategias de los actores a fin de lograr la mejor forma de acción colectiva y de coordinación en la perspectiva de alcanzar efectividad en la política pública.

En lo que tiene que ver con el referencial, definido por Muller (2006) como una imagen de la realidad sobre la cual se desea intervenir, las políticas públicas se corresponden con representaciones compartidas de esa realidad o con un referencial común que integran diferentes componentes, valores, normas, ideas, objetivos, acciones, algoritmos, etc. Aquí nuevamente la idea del dictador benévolo se derrumba y cede paso a una concepción mucho más amplia incluso de la forma en que se define el problema que debe tratar de resolver una política pública. Concretamente, en políticas públicas, definir el problema es construirlo socialmente y esto determina el sentido en una dirección u otra la política pública.

La intención de los referenciales en últimas es la conformación de una comunidad de política integrada por un conjunto de actores que comparten un referencial global sectorial con base en el cual logran coordinar sus acciones (Muller, 2006).

El tercer concepto de política pública la define como *una posición y/o postura que asume el Estado con respecto a un problema político o social*. Esta definición se construye en el marco de los estudios críticos en políticas públicas y está influida por las teorías críticas del Estado. Aquí se parte de la premisa de que la acción del Estado no es neutral en su intervención y que las políticas públicas no necesariamente obedecen a la voluntad general. De esto se deriva una valoración crítica de esa postura que asume el Estado frente a los problemas sociales, la cual está

determinada por un marco de relaciones que lo condicionan y que incluso se materializan en él. Dicho de otra manera, las políticas públicas incorporan la postura del Estado y por lo tanto terminan reproduciendo el conjunto de relaciones sociales dominantes antes que ser la vía para su trasformación.

Los análisis críticos en políticas públicas se dan en tres niveles: Un nivel comprensivo, sobre la postura del estado y la explicación del surgimiento de la política pública en el marco de unas relaciones específicas de poder; un nivel valorativo o normativo que hace referencia a la valoración justa o injusta de la acción en el marco de un conjunto de teorías de la justicia; y un nivel que pregunta sobre el grado de transformación de las relaciones sociales. En términos generales se cree que el Estado es un dispositivo que reproduce las relaciones sociales dominantes a partir de la posición que asume frente a determinados problemas que hay en la sociedad.

En este tercer concepto resulta fundamental la distinción entre lo político y la política (pública), el primero hace referencia a un conjunto de relaciones sociales que definen las trayectorias, los sentidos, los criterios normativos de la política pública. Aquí tienen mucho peso las metodologías asociadas al análisis crítico del discurso.

Es importante señalar que desde esta perspectiva se hace un llamado por evitar creer que la transformación social es buena en sí misma, por ello, dentro de este enfoque resulta fundamental el análisis del componente normativo de la política pública, es decir, el análisis de la teoría de la justicia que le brinda fundamento a la política pública. En este sentido, toda política pública es distributiva, genera cargas y beneficios para los actores, por lo tanto, la pregunta gira en torno a la justicia de esa distribución.

Para concluir esta aproximación al concepto de política pública se ofrecen algunas definiciones puntuales que se encuentran estrechamente vinculadas a segundo y tercer referente que hemos ofrecido antes y con los cuales nos identificamos en este trabajo. El objetivo de estas definiciones es lograr un mayor nivel de operacionalización del concepto de políticas públicas. Vale la pena subrayar que se trata de definiciones elaboradas principalmente por académicos latinoamericanos y colombianos.

En primer lugar, Roth (2009) define la política pública como:

> Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2009)

Por su parte, Omar Guerrero considera que la política pública es "un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto" la cual debe orientar el curso de la actividad gubernamental (Guerrero, 1993).

En un intento por englobar una definición que recoge varias perspectivas de análisis, el profesor Alejo Vargas define la política pública "como el conjunto de sucesivas iniciativas – u omisiones –, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables."(Vargas, 1999, p. 11)

De acuerdo con este autor las políticas públicas no pueden reducirse a las leyes o normas que regulan las interacciones sociales y políticas dentro de una comunidad política, tampoco se circunscriben exclusivamente a la política económica. La política pública implica, además, la toma de posición de una o varias instituciones del Estado, así como su materialización en acciones que impactan una situación problemática y a un conjunto de actores involucrados con la misma; estos resultados son susceptibles de ser evaluados para determinar la eficacia de la política pública. Por otra parte, una política pública implica el diseño de mecanismos de coordinación entre los que podríamos denominar actores estatales que garanticen que las medidas tomadas se implementen. Es importante rescatar entonces, de acuerdo con el profesor Vargas, el carácter dinámico de la política pública, lo cual sugiere un cambio permanente de la misma en relación con el comportamiento de los actores y del contexto estructural en el que esta se desenvuelve. (Vargas, 2000)

Ahora bien, las políticas públicas no están avocadas a resolver cualquier tipo de problemática social, de hecho, es preciso distinguir, como lo sugieren varios autores, entre problemas sociales, que se refieren a diversas necesidades, carencias y/o demandas sociales, y situaciones socialmente problemáticas, las cuales pueden concebirse como "aquellas en las cuales la

sociedad de manera mayoritaria percibe un problema social como relevante y considera que el régimen político debe entrar a enfrentarlas a través de políticas públicas" (Vargas, 2000).

Esta distinción entre problemas sociales y situaciones socialmente problemáticas es sumamente importante porque abre el estudio de las políticas pública a la participación de otros actores (nacionales o internacionales) sociales y políticos diferentes al Estado. Estos actores se valen de múltiples recursos de poder para ejercer presión con el objetivo de posicionar sus intereses particulares y obtener un trato privilegiado por parte del Estado en el proceso de la política pública (Vargas, 2000).

Para otros autores, las políticas públicas antes que un campo han logrado constituirse en objetos de investigación aislados empíricamente, en la medida en que son "el producto de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental" (Meny y Thoening, 1989, p. 129, citado en: Surel, 2008a, p. 41)

En lo que refiere a la relación de la política pública con sus entornos – externo e interno, como bien lo señalan autores como Vargas (2000) y Sabatier (2010) en el proceso de la política pública intervienen diversos factores. Factores de tipo estructural, entre ellos el contexto internacional y el tipo de régimen político, condicionan, sobre todo este último, las dinámicas de expresión, movilización y participación de los diversos actores políticos frente a las situaciones que se consideran socialmente problemáticas, pero, además el tipo de salidas – consensuadas o impuestas – que se incorporan en las políticas públicas; así mismo, otros factores como los proyectos políticos de los gobiernos, la interferencias de otras políticas, y la disponibilidad de los recursos del Estado también juegan un papel importante en la definición y alcance de las políticas públicas.

Sabatier (2010), diferencia los factores que inciden en las políticas públicas de acuerdo con su mayor o menor dinamismo; de acuerdo con este autor los factores relativamente estables que afectan los niveles de consenso que se requieren para que se dé un cambio importante en la política están asociados a: 1) las características básicas del problema, 2) la distribución de los recursos naturales, y 3) las reglas constitucionales; y los factores dinámicos se refieren a: 1) los cambios en las condiciones socioeconómicas, 2) cambios en la coalición gubernamental y 3) impactos de otras políticas públicas.

Finalmente, se recoge una última definición que no contradice las anteriormente expuestas, pero que evidencia de una mejor manera el hecho de que la política pública supone un sistema de interacciones que son afectadas por el entorno en que se encuentra En un esfuerzo por superar tres tipos de limitaciones identificadas en un universo considerable de autores Raúl Velásquez aporta una definición en la cual

> Política Pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez, 2009)

2.2. Función de las políticas públicas

Teniendo en cuenta lo anterior, el estudio del sentido de las políticas públicas se refiere a la comprensión del horizonte o de la función que estas cumplen. Dependiendo de la aproximación teórica que se adopte, existen, en términos generales cuatro sentidos u horizontes de las políticas:

La primera aproximación, que coincide con los enfoques de la elección pública, comprende las políticas públicas como *mecanismos de corrección de las fallas del mercado*. Esta aproximación teórica se encuentra, además, estrechamente relacionada con la política pública definida como la ciencia de gobernar a partir de sucesivas elecciones racionales y considera que la sociedad podría organizarse sobre la base del mercado, en donde la intervención del Estado tendría por objeto solucionar los fallos que pueden surgir en esa organización social.

Desde esta perspectiva el mercado es valorado como el mejor mecanismo para asignar eficientemente los recursos, siempre y cuando este se encuentre en condiciones de competencia perfecta, es decir, una situación en la que ningún agente (ofertantes y demandantes) determina los precios de los bienes, lo cual permite que los recursos escasos sean utilizados óptimamente para garantizar la maximización del bienestar de toda la sociedad y la solución de todos los problemas (Fontaine, 2015)

Las fallas del mercado están asociadas a tres problemas: en primer lugar, a la desigualdad en las condiciones de competencia; segundo, a la generación de externalidades negativas que no se desincentivan o externalidades positivas que no se estimulan lo suficiente; y tercero, a la necesidad de proveer cierto tipo de bienes públicos que la sociedad requiere y que el mercado por sí mismo no provee, estos últimos varían dependiendo del contrato social que los garantía en cada sociedad.

Cuando el mercado falla el objetivo entonces de las políticas públicas es reestablecer la situación de competencia perfecta. Dicho de otra manera, los decisores deben buscar, bajo el criterio de la racionalidad, que la satisfacción de las demandas sociales se resuelva a través del mercado y esto implica tratar de que todos los agentes sean racionales lo cual solo se puede lograr sometiéndolos a una situación de competencia perfecta. En términos generales el Estado intervendría con tres propósitos o sentidos: primero, garantizar igualdad de oportunidades y de condiciones de competencia; eliminar, a través de cargas impositivas, las externalidades negativas e incentivar, mediante subsidios, las externalidades positivas; y proveer bienes públicos, necesarios para el funcionamiento de la sociedad, que el mercado por sí mismo no sería capaz de proveer.

Sobre esta última forma de intervención existe un gran debate en relación con la forma en que el contrato social concibe la provisión de bienes, es decir, cuáles deberían ser bienes públicos, cuales bienes comunes, cuales monopolios naturales y cuales bienes privados (Fontaine, 2015). Por otra parte, desde esta perspectiva tiende a creerse, paradójicamente, que el Estado debe marginarse, retirarse o abstenerse de intervenir en la dinámica del mercado, pues esta intervención puede llegar a alterar las condiciones de competencia perfecta.

Finalmente, bajo estas consideraciones, las políticas públicas funcionan como estructuras de incentivos y castigos en los que subyace una noción de ingeniería social basada en el individualismo metodológico.

La segunda aproximación comprende las políticas públicas como *mecanismos para corregir las fallas de la democracia*. Estas fallas se encuentran asociadas generalmente al clientelismo, a la capacidad de presión de ciertos grupos sobre el presupuesto público para obtener beneficios particulares y a la falta de acceso a activos que otorgan poder y reconocimiento (educación, salud, cultura).

En esta aproximación se plantean que el objetivo de la política pública es redistribuir las cargas y los beneficios para que la sociedad sea más democrática. Sobre la base del estudio de los impactos de la desigualdad, en términos de la exclusión política de ciertos grupos sociales, se analizan aquí el problema del coorporativismo y de cómo determinados grupos logran monopolizar la representación en determinados ámbitos.

Es preciso aclarar que al interior de este enfoque entran en tensión diferentes concepciones sobre la democracia las cuales se pueden agrupar en dos grandes campos: de una parte, la democracia entendida como procedimiento, en donde lo fundamental es garantizar la alternancia y la realización de elecciones periódicas sobre la base de reglas claras y aceptadas por todos los actores; y, de otra parte, la democracia entendida como redistribución del poder, de distintos tipos de capitales, de oportunidades, etc.

Esta aproximación parte de reconocer que la mejor forma de organizar la sociedad no es aquella que se orienta por el mercado, en donde la intervención del estado es mínima, sino que es aquella que considera fundamental lo político y en donde lógicamente la intervención del Estado es determinante para para repartir las cargas y beneficios buscando una sociedad más democrática (Majone, 1997; Ostrom, 2000; Roth, 2008).

La tercera aproximación comprende las políticas públicas como el intento de *responder a la demanda de grupos sociales específicos* o movilizados, como, por ejemplo, la población LGTBI. En este enfoque se apela a las teorías de redes de política o issue networks que son teorías que tratan de mirar cómo las demandas de actores sociales por fuera del estado logran configurar políticas públicas. Estas teorías consideran que las redes de política pueden tener incidencia sobre las dimensiones sustanciales de la política pública, simbólicas, procedimentales. Esta incidencia se explica por el tipo de red que se genera, es decir, si se trata de una red crítica, trasgresiva, democrática, inclusiva, existe gran probabilidad que esta influya en la política pública que tiene que ver con estos temas. Otros enfoques analizan la influencia desde el punto de vista de comunidades de política la cuales no son externas al estado (no siempre), sino que en algún momento tienen la posibilidad de llegar al estado y coordinarse alrededor de un referencial compartido (Roth, 2008).

La cuarta aproximación comprende el sentido de las políticas públicas como el *esfuerzo por regular las contradicciones capitalistas*, es decir, resolver crisis y contradicciones propias de las sociedades capitalistas. En este sentido, las políticas buscan minimizar contradicciones y garantizar mecanismos de legitimación que permitan la reproducción del orden capitalista. Estas contradicciones están asociadas a la desigualdad, el daño ambiental, la caída en la tasa de ganancia, las tendencias al subconsumo, entre otras (Harvey, 2020). Dentro de esta aproximación se recogen los aportes provenientes de los análisis críticos y de las teorías marxistas.

2.3. Ingobernabilidad y políticas públicas

Ahora bien, en el análisis de políticas públicas resulta fundamental comprender el tipo de sociedad en que se producen las políticas e identificar desde que coordenadas teóricas se hace esta aproximación a la sociedad y bajo que finalidades se definen las políticas, en suma, se trata de comprender y más aún fijar las condiciones históricas que determinan el análisis de las políticas.

Sobre la caracterización del contexto social determinado en el que se realiza el análisis de políticas públicas hay un relativo consenso alrededor de la idea de que estamos ante sociedades complejas que tienden a ser ingobernables, la diferencia estriba en las razones que se exponen para explicar las causas de la ingobernabilidad (Fontaine, 2015; Majone, 1997; Sabatier & Weible, 2010; Subirats, 2010; Vargas Velásquez, 1999).

Estas razones dependen de la forma en que se entiende el contexto histórico específico en el que se hace el análisis. Existen dos enfoques teóricos que pueden ayudar a entender este contexto: el enfoque o teoría de la sociedad posindustrial descrito por (Subirats, 2010), y la teoría de la profundización de la crisis capitalista desarrollada por (Harvey, 2020).

Para comprender mejor los matices entre estas dos familias teóricas, en necesario precisar lo que se entiende por gobernabilidad y por ingobernabilidad. Ambos conceptos hacen referencia a una relación específica que se da entre el gobierno y la sociedad y aluden por lo general a un ejercicio jerárquico del poder político. Por otra parte, la gobernabilidad se relación con tres

elementos: la eficacia, la estabilidad y la legitimidad, los cuales se conjugan como atributos de la relación entre el gobierno y la sociedad (Vargas, 2009).

En este marco, la eficacia es la capacidad del gobierno para conseguir metas, entendidas estas como efectos posteriores a la acción de gobierno y no como simples indicadores de gestión; la estabilidad se refiere al equilibrio entre demandas y las expectativas sociales, y la capacidad de respuesta del gobierno; y la legitimidad hace referencia a la aceptación voluntaria del poder instituido. En suma, la gobernabilidad puede verse como un equilibrio dinámico entre las expectativas y demandas sociales, y la capacidad de respuesta del gobierno (Vargas, 2009).

Por el contrario, cuando se observa que los gobiernos no alcanzan metas frente a problemas como la desigualdad, la pobreza, y en general frente al bienestar social; cuando se evidencia una situación de inestabilidad o desequilibrio asociado a factores de desigualdad, de injusticia, de ineficacia, entre otros; y cuando el poder es resistido, cuestionado, desobedecido, suele hablarse de problemas o rasgos de ingobernabilidad. La ingobernabilidad se caracteriza en síntesis por la ruptura del equilibrio dinámico entre las expectativas y demandas sociales, y la capacidad de respuesta del gobierno (Vargas, 2009).

Para explicar las causas de la ingobernabilidad el enfoque o teoría de la sociedad posindustrial plantea la siguiente hipótesis:

> El gran cambio productivo, social y familiar que se ha ido produciendo en estos últimos años, a caballo de la revolución tecnológica y de la globalización, ha sido lo que ha descolocado al entramado político institucional, haciendo entrar en crisis (entendemos que de manera definitiva) las formas tradicionales e institucionales de hacer política y tomar decisiones. Estamos, por tanto, situados en un escenario de transición (Subirats, 2010, p. 17)

En síntesis, se trata del tránsito de una sociedad industrial a una sociedad posindustrial que se caracteriza por cuatro elementos: 1. Dispersión de la autoridad: en los niveles subnacional y trasnacional; 2. Generación de muchas externalidades (negativas); 3. Falta de certezas ofrecidas por el conocimiento en la medida en que este se ha dislocado y los elementos factuales ya no ofrecen tantas certezas, lo cual va a permitir el avance hacia un giro interpretativista de la política pública y hacia la ruptura de la idea de saber experto y saber profano; y 4. Incremento y

diversidad de las demandas sociales. De aquí derivan los problemas de ingobernabilidad que la política (y particularmente las políticas públicas) debe tratar de resolver de forma pacífica y consensuada en un marco de intereses y dificultades crecientes (Subirats, 2010)

Por otra parte, para teoría de la profundización de la crisis capitalista, los problemas de ingobernabilidad no se dan como consecuencia del tránsito de una sociedad industrial a una posindustrial, la ingobernabilidad es un elemento común a ambas sociedades que son igualmente capitalistas. No se trata entonces de un problema de ingobernabilidad (gubernativa) ni de adaptación, sino de un problema de ingobernabilidad estructural, como consecuencia de la radicalización de las contradicciones del capitalismo que se esfuerza permanentemente por eliminar las formas no mercantiles de satisfacción de las necesidades y por garantizar la posesión privada de los medios materiales de producción. De manera más específica, las contradicciones capitalismo tienen que ver con la acumulación privada de la riqueza producida socialmente; con la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, que se produce a causa de una competencia salvaje y que lleva a buscar nuevos espacios para colonizar por la lógica de la acumulación; con la tendencia generalizada al subconsumo y la no realización de mercancías, y por la expansión del crédito y la especulación financiera (Harvey, 2020).

La pregunta que surge entonces es ¿Cómo responder a la ingobernabilidad?

Una primera respuesta proviene de la teoría de la sociedad posindustrial[4] según la cual el problema de la ingobernabilidad está relacionado con la alta complejidad de las sociedades contemporáneas que deben enfrentar, además, desafíos permanentes a los cuales debe adaptarse para garantizar su reproducción. En este sentido las políticas públicas pueden entenderse como un mecanismo de adaptación, como una lógica de acción colectiva, para resolver distintos problemas y para garantizar la reproducción del orden social. Dicho de otra manera, un sistema se mantiene en la medida en que cambia sin que sus elementos estructurales se transformen.

[4] Es importante señalar que la teoría de la sociedad posindustrial proviene de una línea de pensamiento dominante en ciencias sociales: la teoría de sistemas. La teoría de sistemas concibe la sociedad como un gran sistema que tiene que adaptarse a las presiones generadas por un entorno caótico, y a medida que la sociedad responde a esos desafíos sistémicos se va volviendo más compleja.

Por otra parte, esto implica comprender la política pública desde un concepto más amplio que desde el concepto de gobierno.

La forma de comprender la política pública de un concepto más amplio que desde el concepto de gobierno es la gobernanza. La gobernanza es un término desempolvado en los años 70 por el banco mundial (Vargas, 2009), no obstante, los primeros pensadores en el campo de la ciencia política ya utilizaban el concepto diferenciándolo del concepto y/o del ámbito del gobierno.

De acuerdo con (Subirats, 2010)"el termino gobernanza aparece a menudo como nueva respuesta a las crisis de los paradigmas y de las rutinas institucionales". Dicho de otra manera, la gobernanza surge como respuesta a las crisis de ingobernabilidad. En términos generales esta puede ser definida como una gestión efectiva de coaliciones en donde el gobierno establece asociaciones con otros actores en el marco de la dispersión del poder para lograr efectividad de las políticas públicas) (Subirats, 2010).

De aquí se deriva el concepto que define la política pública como una acción colectiva asociada a la solución de problemas sociales, en donde la mejor forma de coordinar la acción de los actores tiene que ver con las instituciones (reglas del juego) y con la instauración de un referencial común o compartido por los actores que intervienen en una política pública.

Ahora bien, esto no garantiza que se recupere toda la gobernabilidad pues pueden persistir problemas de legitimidad y de estabilidad, pero en gran medida lo que se busca es que el gobierno sea más efectivo pues la capacidad de adaptación sistémica pasa por la capacidad de gobierno efectivo de los sistemas políticos (Vargas, 1999)

Esto implica dejar de lado la visión normativa de gobernanza que la describe como un "buen gobierno" y considerar que la gobernanza es una forma de gobierno con los límites y posibilidades que pueden tener otras formas; también, dejar de lado la dicotomía gobernabilidad-gobernanza, pues estas, aunque diferentes no son excluyentes, de hecho, la gobernanza no renuncia a gobernar (ni al uso de fuerza) por lo tanto la gobernanza incorpora la gobernabilidad. Por otra parte, la gobernanza no está necesariamente relacionada con sociedades más democráticas, ni se trata siempre de una forma de gobierno horizontal. Existen, de hecho, diversos tipos de gobernanza: jerárquica, co-gobernanza, auto-gobernanza.

Finalmente, las teorías de la crisis establecen una diferencia entre cambio y transformación y plantean que en general los sistemas avanzan en procesos de cambio y no en transformaciones sistémicas; las salidas de la crisis no pasan por lógicas de adaptación sino por lógicas de antagonismo; en donde la gobernanza puede entenderse como mecanismos de habilitación social que promueven bloqueos en la lógica del capital.

2.4. El cambio en las políticas públicas

En lo que se refiere al cambio de las políticas públicas, su estudio refiere al esfuerzo por comprender su desarrollo, es decir, la dinámica de su ciclo, pero también el soporte que les dan los intereses de los actores, las instituciones que regulan su comportamiento y las ideas a partir de las cuales es posible comprenderlas.

Es posible comprender el desarrollo de las políticas públicas a partir de dos grandes grupos de teorías: las teorías del ciclo de las políticas públicas y las teorías del proceso de las políticas (también llamado de las tres "I") (Roth, 2008) (Fontaine, 2015).

Las teorías del ciclo plantean que las políticas públicas se desarrollan a lo largo de un ciclo que tiene tres momentos: la fase de diseño, la de implementación y la de evaluación. En general los teóricos que trabajan bajo este pensamiento consideran, como ya se señaló antes, que el momento del diseño es el más importante, y se parte de una concepción muy fuerte de racionalidad instrumental, fuertemente influenciada por la economía, como principal atributo del decisor.

Este enfoque ofrece una riqueza heurística útil para acercarnos a la comprensión del fenómeno de las políticas públicas, sin embargo, no permite analizar el proceso de las políticas públicas en términos más interpretativos ya que no ofrece muchos elementos para comprender, por ejemplo, porque cambian las políticas públicas, y al darle poca importancia a los procesos de implementación y de evaluación hace perder de vista preguntas resulta limitado para dar cuenta del éxito o fracaso de las políticas públicas. En este sentido las teorías del ciclo de las políticas públicas se presentan como una ciencia segmentada.

A diferencia de las teorías del ciclo, las teorías del proceso de las políticas (teorías de las tres "I": Intereses, Instituciones, Ideas) ofrecen una gran riqueza hermenéutica útil para interpretar y

analizar de manera profunda las políticas. Este enfoque muestra que toda política pública está basada en un choque de intereses sociales, en un arreglo institucional que refiere a las reglas de juego o formas de regulación de las interacciones sociales, y en ideas que remiten a distintas formas como se interpreta la realidad y la política pública (Roth, 2007a).

En este sentido Majone (1997) intenta descubrir las implicaciones principales de una concepción dialéctica del análisis de políticas bajo la noción de que en un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis – aún el análisis profesional – tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación.

De acuerdo con este autor,

> La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su versión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de persuasión recíproca. En esta forma, la discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas (Majone, 1997, p. 36).

En este sentido,

> muchas restricciones de las políticas sólo pueden flexibilizarse cambiando las actitudes y los valores, esto involucra siempre cierto grado de persuasión. La profunda ambigüedad de la praxis no puede eliminarse mejorando las técnicas de medición y verificación, pero si puede describirse y aclararse en la argumentación y la persuasión recíproca. Contra lo que pudiera hacernos creer el positivismo, los argumentos justificativos desempeñan también un papel importante en la ciencia. (Majone, 1997)

2.5. El marco de las coaliciones promotoras

El Marco de las Coaliciones Promotoras – MCP – (ACF, por sus siglas en inglés) fue desarrollado originalmente por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith en 1988, con el propósito de ofrecer una herramienta analítica robusta para el estudio de procesos de formulación y cambio de políticas públicas caracterizados por una alta complejidad técnica, una intensa disputa de objetivos normativos y la participación de múltiples actores distribuidos en distintos niveles de gobierno. El MCP surgió como una alternativa a los modelos tradicionales de análisis, con una especial atención al papel de la información científica y técnica, y a la manera en que las creencias de los actores condicionan el comportamiento estratégico y el cambio de políticas a lo largo del tiempo (Sabatier & Weible, 2010).

Puntualmente, el MCP, se inspira en las carencias identificadas en la investigación del proceso de políticas públicas: la necesidad de una teoría alternativa que supere las limitaciones de la heurística por etapas; la urgencia de ofrecer una mirada teórica robusta sobre el papel de la información científica y técnica en los debates de política; el propósito de esclarecer la génesis y persistencia de los desacuerdos ideológicos y los conflictos de política; y el objetivo de contar con un enfoque comprensivo capaz de explicar la política y el cambio a lo largo del tiempo, más allá del foco en las instituciones gubernamentales y en unas pocas formas de comportamiento político como el voto o el cabildeo (Jenkins-Smith et al., 2018).

El desarrollo de este marco tomo varios años en los cuales recibió la influencia de los debates en la filosofía de las ciencias en las décadas de 1970 y 1980. Así, por ejemplo, incorporó los aportes de Irme Lakatos sobre su concepción la ciencia (acumulativa, falsable y en crecimiento de conocimiento); particularmente la noción de que las teorías científicas están compuestas por un núcleo duro de proposiciones axiomáticas e inmutables, el cual está rodeado por un cinturón de hipótesis auxiliares que pueden ajustarse o rechazarse como respuesta a la evidencia empírica, se encuentra a la base de la propuesta sobre los sistemas de creencias del MCP. Tales sistemas, similar que la ciencia en la noción de Lakatos, comportan, de una parte, un núcleo profundo de creencias normativas con pocas probabilidades de cambio y, por otra parte, un conjunto de proposiciones específicas sobre como traducir tales creencias en políticas públicas.

Ahora bien, de acuerdo con Jenkins-Smith et al. (2018), en la literatura sobre MCP se registran discrepancias sobre cómo entender los términos "marco" y "teoría" y aunque estas diferencias han convivido durante la evolución del enfoque, sus autores advierten la conveniencia de trazar una frontera más nítida y rigurosa entre ambos, pues la creciente complejidad del MCP demanda una arquitectura conceptual más sistemática.

En este sentido el MCP constituye un marco que articula múltiples focos teóricos superpuestos y ofrece una plataforma común de indagación: explicita supuestos básicos, delimita alcance y tipos de preguntas, y fija categorías conceptuales y sus relaciones generales, proporcionando además un vocabulario compartido que facilita el diálogo entre disciplinas, áreas de política y regiones. Como el "núcleo duro" lakatosiano, sus premisas fundamentales deberían permanecer relativamente estables en el tiempo. Los marcos no se verifican directamente; más bien orientan programas de investigación descriptivos y explicativos, por lo que es un error suponer que "probar" el ACF exige evaluar empíricamente todos sus componentes e interrelaciones. En suma, un marco respalda varias teorías con alcance más limitado, centradas en subconjuntos específicos de preguntas, variables y vínculos causales (Jenkins-Smith et al., 2018).

Por otra parte, las teorías aportan definiciones conceptuales y operativas más precisas y formulan hipótesis o proposiciones contrastables y potencialmente falsables; es dentro de este nivel donde la investigación debe probar, refinar y desarrollar descripciones y explicaciones. En términos lakatosianos, las teorías son análogas al "cinturón protector", por lo que deben estar abiertas a experimentación, ajustes y modificaciones acumulativas.

Desde las publicaciones, de finales de la década de 1980 el MCP ha sido objeto de una importante expansión teórica y metodológica, y ha sido aplicado en una gran diversidad de contextos institucionales, sistemas políticos y ámbitos sectoriales (Sabatier y Weible, 2010).

Las tres piedras angulares sobre las cuales descansa inicialmente este enfoque son:

- En el nivel macro, se asume que la mayor parte de la formulación de políticas ocurre dentro de subsistemas de política relativamente estables, pero bajo la influencia de factores exógenos del entorno político, social y económico más amplio.

- En el nivel meso, se parte del supuesto de que la forma más adecuada de abordar la multiplicidad de actores involucrados en un subsistema es a través del agrupamiento en coaliciones promotoras: conjuntos de actores que comparten creencias normativas y estratégicas, y que coordinan acciones para influir en la política pública.

- En el nivel micro, el marco adopta una visión del individuo inspirada en la psicología social, que reconoce tanto la racionalidad limitada como el papel de creencias normativas profundamente arraigadas.

2.5.1. Unidades de análisis del MCP: Los subsistemas de política.

En cuanto al primer supuesto, el MCP parte de considerar que en las sociedades contemporáneas la formulación de políticas es tan compleja – en lo sustantivo, institucional y jurídico – que los participantes deben especializarse para incidir de manera efectiva. Esa especialización se concentra en subsistemas de política, que el enfoque toma como unidad primaria de análisis para describir, explicar y comparar procesos de cambio y estabilidad.

El MCP delimita los subsistemas de política alrededor de tres aspectos (Jenkins-Smith et al., 2018):

- Un tema sustantivo (p. ej., tierras, salud, paz).

- Un alcance territorial (nacional, regional, local)

- Un conjunto de actores que, directa o indirectamente, buscan influir en las decisiones del tema. Esos actores poseen creencias relativamente firmes y están motivados a traducirlas en políticas; dado que el MCP presupone que la información científica y técnica puede modificar creencias y estrategias, investigadores y analistas son considerados jugadores relevantes del proceso.

Por otra parte, el MCP se orienta a temporalidades largas: le interesan los cambios de política que se observan en horizontes de al menos diez años, partiendo de que las creencias de los participantes tienden a ser estables en ese lapso, lo cual dificulta giros sustantivos. Con esa premisa distingue subsistemas desarrollados, donde los actores se perciben como una

comunidad semiautónoma con conocimiento especializado y donde organismos públicos, grupos de interés e instituciones de investigación han mantenido subunidades especializadas en los temas sustantivos del sistema por períodos prolongados; y subsistemas incipientes, con menor densidad organizativa y de experticia.

Además, un subsistema contiene múltiples componentes que interactúan de manera no trivial para producir efectos sobre el tema de política como, por ejemplo, las características físicas e institucionales del campo y los atributos de los actores, que incluyen sus sistemas de creencias y recursos políticos.

Es importante señalar que el MCP delimita fronteras entre actores integrados y no integrados al tema, es decir, no se hallan implicados todos los interesados o afectados por las decisiones de política, entre otras razones, porque presupone la existencia de limitaciones temporales y cognitivas que impiden a la mayor parte de la población participar en algún subsistema, y quienes logran participar lo hacen en un número muy reducido de subsistemas.

Otra característica importantes es que los subsistemas son semiautónomos, pero se pueden superponer con otros y pueden estar anidados; a la vez, ofrecen una base (o potencial) de autoridad que sustenta la aplicación y el monitoreo de las decisiones o se canaliza por procedimientos legislativos y judiciales. En su dinámica, pueden atravesar periodos de estasis, cambios incrementales o cambios significativos.

En cuanto a los actores que se consideran relevantes, el MCP va más allá de las visiones tradicionales del proceso de políticas (centradas en comités legislativos, agencias y un puñado de grupos de interés), y también considera actores relevantes a cualquiera que influya – directa o indirectamente – en el subsistema. De tal manera que abarca cualquier nivel de gobierno, representantes del sector privado, miembros de organizaciones sin ánimo de lucro, miembros de los medios de comunicación, científicos, académicos e investigadores, consultores privados e incluso miembros del poder judicial (Jenkins-Smith et al., 2018).

De acuerdo con los autores, el comportamiento de los actores está condicionado por dos grandes conjuntos de factores externos: los parámetros relativamente estables (como la estructura constitucional, los valores socioculturales fundamentales, la distribución de recursos naturales o los atributos básicos del problema), y los factores dinámicos externos, como los

cambios en las condiciones socioeconómicas, en la coalición gobernante o en las políticas de otros subsistemas. Mientras los primeros configuran restricciones estructurales de largo plazo, los segundos representan condiciones de posibilidad para el cambio de políticas en el mediano plazo (Jenkins-Smith et al., 2018).

2.5.2. Modelo del individuo y estructura jerárquica del sistema de creencias

Una de las contribuciones distintivas del MCP es su concepción del actor que se distancia de marcos de elección racional estrecha que suponen actores orientados exclusivamente por intereses materiales simples. En cambio, no excluye a priori el altruismo y subraya que las creencias normativas deben establecerse empíricamente. Reconoce dos lógicas de razonamiento normativo: una lógica de lo apropiado, donde el comportamiento se rige por reglas y expectativas de corrección, y una lógica de consecuencias, en la que lo correcto se evalúa por su capacidad de maximizar resultados valiosos (Sabatier & Weible, 2010).

Con racionalidad acotada, las personas persiguen metas con información y capacidades limitadas para procesar el entorno. Por ello simplifican el mundo a través de sistemas de creencias, lo que las vuelve propensas a asimilar de forma sesgada los estímulos. De ahí que actores de coaliciones distintas puedan percibir la misma información de modo divergente, alimentando la desconfianza. Además, los actores valoran más las pérdidas que las ganancias – recuerdan mejor las derrotas que las victorias –, lo que favorece el "recurso del diablo": la tendencia a ver a los adversarios como menos confiables, más malvados y más poderosos de lo que probablemente son. Como consecuencia, aumenta la intensidad de los vínculos internos dentro de cada coalición y se exacerba el conflicto entre coaliciones en competencia (Jenkins-Smith et al., 2018).

El MCP establece una estructura jerárquica de las creencias de los actores en tres niveles:

- Creencias fundamentales o profundas (creencias del núcleo profundo): son convicciones normativas y ontológicas de amplio alcance sobre la naturaleza humana, los valores políticos fundamentales (como la libertad y la igualdad), el rol del Estado y el mercado, y los actores legítimos de la toma de decisiones. Se comparten entre subsistemas y rara vez cambian.

- Creencias sobre políticas (creencias del núcleo de políticas): se refieren a las convicciones sustantivas y normativas que orientan las decisiones dentro de un subsistema de políticas. Incluyen juicios sobre problemas prioritarios, causas de los problemas, y roles de los actores gubernamentales y no gubernamentales. Aunque más susceptibles al cambio que las creencias fundamentales, estas también presentan una alta estabilidad.

- Creencias secundarias o instrumentales (creencias secundarias): se relacionan con aspectos específicos de implementación, reglas operativas, instrumentos de política, recursos presupuestales o modos de participación en programas concretos. Son más susceptibles al cambio mediante evidencia técnica o aprendizaje acumulado.

En el centro analítico del MCP se encuentran las coaliciones promotoras: agrupaciones de actores – legisladores, burócratas, líderes de interés, jueces, académicos, periodistas especializados, etc. – que comparten un sistema de creencias sobre un subsistema y que coordinan sus acciones para influir en las decisiones de política. La coordinación puede implicar acciones conjuntas, intercambio de información, y formación de estrategias compartidas. Estas coaliciones son las unidades primarias de análisis del comportamiento colectivo dentro de los subsistemas.

Cuadro 1. Estructura de los sistemas de creencias

	Núcleo profundo	**Núcleo de la política**	**Aspectos secundarios**
Características definitorias	Axiomas normativos fundamentales y ontológicos	Posiciones en la política fundamentales, concernientes a las estrategias básicas para la consecución de valores nucleares dentro del subsistema	Decisiones instrumentales e investigaciones informativas necesarias para la implantación del núcleo de la política
Extensión	A lo largo de todos los subsistemas de políticas	En todo el subsistema	Generalmente, sólo en parte del subsistema
Susceptibilidad al cambio	Muy difícil; semejante a una conversión religiosa	Difícil, pero puede ocurrir si la experiencia revela serias anomalías	Moderadamente fácil; este es el tema de la mayor parte del policy-making administrativo e , incluso, legislativo

Componentes ilustrativos	1. La naturaleza humana: a) Inherentemente malo vs. Socialmente redimible b) Parte de la naturaleza vs. Dominio sobre la naturaleza c) Egoístas intolerantes vs. Contractualistas 2. Prioridad relativa de varios valores últimos: libertad, seguridad, poder, conocimiento, salud, amor, belleza, etc. 3. Criterios básicos de distribución de la justicia: ¿el bienestar de quién es importante? El peso relativo de uno mismo, el grupo primario, todo el mundo, generaciones futuras, otras especies, etc. 4. Identidad sociocultural (por ejemplo, de etnia, religión, género, profesión)	Preceptos normativos fundamentales: 1. Orientación sobre las prioridades de valor básicas 2. Identificación de grupos u otras entidades cuyo bienestar es de la máxima preocupación Preceptos con un componente empírico substancial: 3. Sobre todo, la seriedad del problema 4. Causas básicas del problema 5. Distribución adecuada de autoridad entre gobierno y mercado 6. Distribución adecuada de autoridad entre los niveles de gobierno 7. Prioridad respecto a los diversos instrumentos de políticas públicas (p. ej, regulación, seguros, educación, pagos directos, créditos fiscales) 8. Método de financiación	1. Seriedad de aspectos específicos del problema en espacios específicos 2. Importancia de los diversos nexos causales en diferentes espacios y a lo largo del tiempo 3. La mayoría de las decisiones referidas a las reglas administrativas, disposiciones presupuestarias, disposición de casos, interpretación estatutaria, e, incluso, revisión estatutaria 4. Información referida a la puesta en marcha de programas específicos o instituciones

		9. Capacidad de la sociedad para resolver el problema (p. ej., competición de suma cero vs. Potencial para la mutua adaptación; pluralismo tecnológico vs. cargos electos) 10. Participación del público vs. expertos vs. cargos electos 11. Policy core policy beliefs	

Fuente: (Jenkins-Smith et al., 2018)

2.5.3. Las coaliciones promotoras

En sintonía con la literatura sobre redes de políticas el MCP sostiene que las creencias y el comportamiento de los actores se insertan en redes informales y que la formulación de políticas se estructura, en parte, por las redes que tejen los participantes más influyentes. Bajo este marco, los participantes se esfuerzan por traducir los componentes de sus sistemas de creencias en decisiones y reglas, preferiblemente antes de que sus opositores lo consigan. Para tener éxito, buscan aliados, comparten recursos y desarrollan estrategias complementarias (Sabatier & Weible, 2010).

El MCP define coalición promotora como el conjunto de actores (legisladores, funcionarios, líderes de grupos de interés, jueces, investigadores e intelectuales, en distintos niveles de gobierno) que comparten creencias sobre las políticas y que, además, se coordinan de manera no trivial. La coordinación puede abarcar desde formas fuertes (formulación de un plan común y su implementación) hasta modalidades débiles (seguimiento mutuo y respuesta estratégica complementaria sin co-diseño formal). En un subsistema típico, el MCP anticipa la existencia de dos a cinco coaliciones en competencia a lo largo de una década o más (Sabatier & Weible, 2010).

Por su parte, Roth define una coalición – o una comunidad política – como

> …el conjunto de actores provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas (…) que comparten una serie de valores y de creencias acerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos. Estas comunidades de política están en la base de las coaliciones de "militantes" (advocacy coalitions) (Roth Deubel A. N., 2009, pág. 72).

2.5.4. Cambio de creencias y de políticas

El MCP se propone explicar por qué algunas políticas permanecen estables durante largos periodos mientras otras experimentan cambios abruptos y no meramente incrementales. Para ello distingue con claridad la direccionalidad y la magnitud del cambio: el cambio menor implica ajustes en instrumentos y procedimientos, mientras que el cambio mayor supone transformaciones en la orientación y objetivos del núcleo de políticas de un subsistema (Jenkins-Smith et al., 2018)

Las políticas públicas son traducciones de sistemas de creencias que se organizan jerárquicamente, de manera análoga a las creencias de los actores: a) núcleo profundo (valores normativos difíciles de alterar), b) núcleo de políticas (diagnósticos, metas y estrategias de un subsistema) y c) aspectos secundarios (diseño de instrumentos). El cambio mayor se manifiesta como una revisión del núcleo de políticas como, por ejemplo, redefinir objetivos, terminar programas o lanzar nuevos programas, mientras que el cambio menor se observa en reglas administrativas, asignaciones presupuestales, interpretaciones legales o ajustes estatutarios (Jenkins-Smith et al., 2018).

El MCP concibe el cambio de creencias y de políticas como un proceso difícil y poco probable desde el interior de las coaliciones. La razón es doble, por un lado, los filtros de percepción y el recurso del diablo alimentan la desconfianza intercoaliciones y el pensamiento de grupo al interior de cada bloque. Por otro, la información científica y técnica rara vez basta para alterar las creencias sobre las políticas (núcleo de política): su influencia se concentra, más bien, en el nivel instrumental (creencias secundarias), donde los ajustes son más factibles. En consecuencia, los cambios importantes dentro de un subsistema difícilmente emergen endógenamente; requieren estímulos externos o largos procesos de aprendizaje.

Dicho de otra manera, el cambio mayor es improbable mientras la coalición dominante conserve recursos y acceso a arenas de decisión; por contraste, el cambio menor es frecuente y demanda menos evidencia y consenso (Jenkins-Smith et al., 2018).

En consecuencia Jenkins-Smith et al. (2018) identifican cuatro vías para el cambio:

- **Aprendizaje orientado a las políticas**

El MCP concibe el aprendizaje orientado a las políticas como modificaciones relativamente duraderas del modo de pensar o de las intenciones de actuación, producto de la experiencia y/o de nueva información, orientadas a alcanzar o revisar los objetivos de la política. Este aprendizaje no opera con igual facilidad en todos los niveles del sistema de creencias.

Las creencias fundamentales (núcleo profundo) y las creencias sobre las políticas (núcleo de política), por su naturaleza normativa y su anclaje identitario, muestran alta resistencia a la evidencia nueva. Las creencias instrumentales, en cambio, son más susceptibles al aprendizaje, porque su alcance acotado demanda menos evidencia y compromete a menos individuos. Por ello es más plausible ajustar diagnósticos o instrumentos en ámbitos concretos que reformular lineamientos para todo un país.

El aprendizaje suele ser paulatino, puede extenderse por diez años o más y, por lo general, su efecto principal es una ajuste instrumental antes que una reconfiguración del núcleo de política. En todo caso, acumulaciones sostenidas de aprendizaje pueden preparar transformaciones más profundas cuando coinciden con cambios en el entorno.

- **Perturbaciones o shocks externos**

El MCP sostiene que para un cambio importante de política es condición necesaria la presencia de perturbaciones significativas externas al subsistema, como, por ejemplo, cambios socioeconómicos, cambios de régimen, cambios en la coalición de gobierno, decisiones en otros subsistemas o desastres. Estos shocks reordenan agendas, focalizan la atención pública y, sobre todo, redistribuyen recursos y abren o cierran escenarios de decisión. Tal reconfiguración puede debilitar a la coalición dominante y habilitar que una coalición minoritaria ascienda a la

conducción del subsistema. Los shocks pueden incluso modificar componentes del núcleo de política de la coalición ganadora.

De la mano con estos dos caminos y producto de su evolución, el MCP ha incorporado ajustes sustantivos que lo hacen más sensible a contextos institucionales diversos y a mecanismos de cambio más variados. Estas adiciones se organizaron en tres frentes: el contexto en el que operan las coaliciones (vía las estructuras de oportunidad de coalición), una tipología explícita de recursos que emplean las coaliciones y la incorporación de nuevas vías para explicar cambios importantes de política más allá de los shocks externos tradicionales (Sabatier y Weible, 2010).

- **Shocks internos**

Además de lo exógeno, eventos críticos generados dentro del subsistema como fallas catastróficas de política, accidentes industriales, crisis de implementación pueden reordenar agendas, redistribuir recursos (apoyo público, financiamiento, acceso) y abrir o cerrar escenarios de decisión. Dos efectos destacan:

  - Redistribución de poder: una coalición dominante puede pasar a paridad competitiva o incluso ser sustituida por una minoritaria.

  - Efecto asimétrico sobre creencias: para la coalición minoritaria, el shock confirma su núcleo de política; para la dominante, siembra dudas sobre sus supuestos y estrategias.

Estos eventos tienden a confirmar las creencias del núcleo de las coaliciones minoritarias y a erosionar la confianza en el programa de la coalición dominante. Su desenlace (cambio mayor o no) depende de los mismos mediadores observados para los shocks externos.

- **Acuerdos negociados**

La negociación colaborativa puede cristalizar cambios sustantivos cuando existen instituciones que la favorecen. Nueve condiciones la facilitan: punto muerto doloroso (hurting stalemate), representación amplia, liderazgo, reglas de decisión por consenso, financiación, compromiso de los actores, saliencia empírica de los temas, confianza y ausencia de foros alternativos para

cumplir objetivos. La condición más decisiva es el punto muerto doloroso, cuando las coaliciones juzgan inaceptable el statu quo y carecen de otros espacios para ganar (Sabatier & Weible, 2007; Weible & Nohrstedt, 2012).

- **Estructuras de oportunidad**

Una crítica recurrente al MCP es su sesgo hacia supuestos pluralistas (grupos organizados, múltiples escenarios de decisión, partidos relativamente débiles y requisitos de mayorías cualificadas). Para extender su aplicabilidad a regímenes corporativistas, autoritarios o países en desarrollo, el marco introdujo las estructuras de oportunidad de coalición como una categoría intermedia entre los parámetros de sistema estables (constitución, estructura social, valores) y el subsistema. En este sentido los autores destacan dos dimensiones clave (Sabatier y Weible, 2010):

- El grado de consenso requerido para producir cambios importantes. Donde las normas de consenso o la multiplicidad de vetos elevan el umbral decisorio, como en los sistemas con mayoría cualificada o cultura de compromiso, las coaliciones tienen mayores incentivos para ser inclusivas, compartir información y reducir el "recurso del diablo"; en contraste, arreglos más mayoritarios tienden a bajos incentivos de compromiso.

- La apertura del sistema político. Sistemas con separación de poderes, niveles subnacionales fuertes y burocracias/tribunales accesibles generan más puntos de entrada y diversidad de actores – un entorno "natural" para el MCP. En regímenes corporativistas, la centralización decisoria y la participación restringida reducen apertura y número de actores, incentivando centros sólidos con bordes difusos y arreglos intercoalición moderados.

Tipología de recursos de las coaliciones

De acuerdo con Sabatier y Weible (2010) aunque el MCP siempre colocó "creencias" y "recursos" en el corazón de las coaliciones, la investigación tendió a privilegiar lo primero. Para equilibrar, se explicitó una tipología de recursos que las coaliciones movilizan estratégicamente:

- Autoridad legal formal para decidir políticas (cargos electivos, designaciones, altas burocracias, incluso judicatura). Su distribución distingue a menudo a la coalición dominante. Estrategias típicas: colocar aliados mediante elecciones, designaciones y cabildeo dirigido.

- Opinión pública: encuadrar problemas y soluciones para ganar apoyo electoral y presionar decisores. Las campañas de comunicación son un recurso clásico.

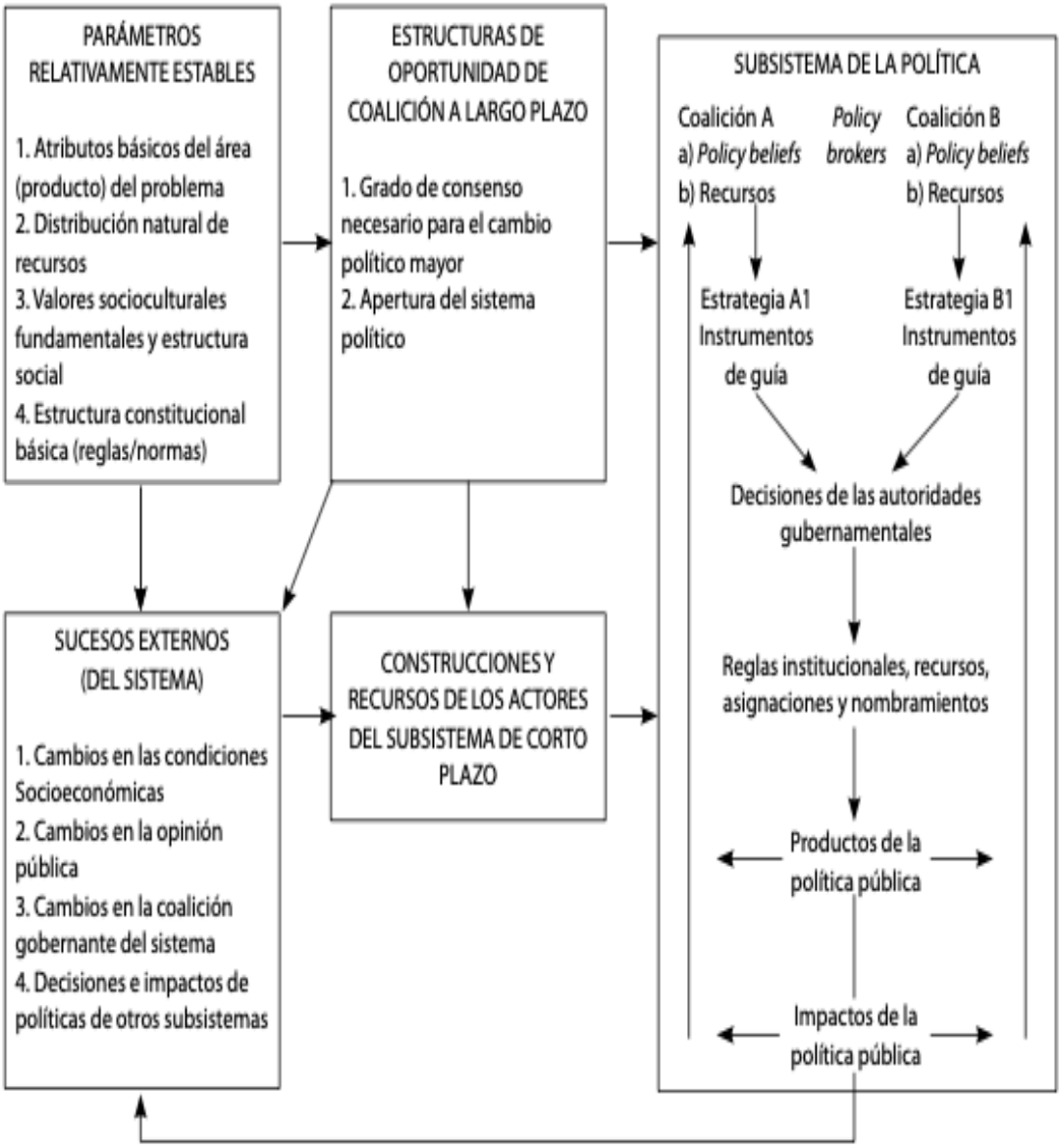
- Información: evidencia sobre gravedad/causas y costos/beneficios de alternativas. Se usa para cohesionar la coalición, refutar adversarios, convencer decisores e influir al público; no es raro el uso estratégico (o sesgado) de la información, lo que subraya el papel de investigadores y foros profesionales.

- Grupos movilizables: bases sociales, "público atento" y activistas para protesta, campañas y financiación. Son clave cuando los recursos financieros son escasos.

- Recursos financieros: permiten comprar otros recursos: investigación (centros de pensamiento), acceso a tomadores de decisión, campañas mediáticas e infraestructura de movilización.

- Liderazgo hábil y emprendimiento de políticas: figuras capaces de articular una visión, orquestar recursos y abrir ventanas. Frecuentemente marcan la diferencia entre una oportunidad y un cambio efectivo.

Cuadro 2. Diagrama del Marco de las Coaliciones Promotoras



Fuente: Sabatier y Weible, 2010, p 218

2.6. Diseño metodológico

Para cumplir con los objetivos propuestos en esta investigación y dada la naturaleza compleja del fenómeno a estudiar se utilizará un método mixto que permita el análisis de datos cualitativos y datos cualitativos.

Los métodos se desarrollan a partir de procesos sistemáticos, empíricos y críticos que integran datos (cualitativos y cuantitativos) para realizar inferencias y metainferencias que faciliten y permitan un mayor entendimiento de los problemas en las ciencias (Sampieri Hernández et al., 2014). Una de las ventajas que ofrecen los métodos mixtos es que nuestras percepciones de los fenómenos pueden ser más integrales, completas y holísticas. Varios autores señalan que:

> Los métodos mixtos capitalizan la naturaliza complementaria de las aproximaciones cuantitativa y cualitativa. La primera representa los fenómenos mediante el uso de números y transformaciones de números, como variables numéricas y constantes, gráficas, funciones, formulas y modelos analíticos; mientras que la segunda a través de textos, narrativas, símbolos y elementos visuales (Sampieri Hernández et al., 2014, p. 537)

Es preciso señalar que la utilización de los métodos mixtos no se hace con arreglo a diseños únicos ni estandarizados, al contrario, el diseño debe ajustarse a las necesidades del proceso de investigación, en este sentido, la recolección y análisis de datos se hará tomando como base elementos del *diseño de triangulación concurrente*, y del *diseño anidado concurrente con predominio del método cualitativo* (Sampieri Hernández et al., 2014). Así, se pretender efectuar un proceso de validación cruzada de datos (CUALI/Cuanti) en la perspectiva de corroborar la hipótesis planteada. Este diseño implica, de una parte, desarrollar un proceso de recolección y análisis de datos (CUALI/Cuanti) en paralelo, sobre la base del cual se establecerán inferencias relacionadas con el problema; posteriormente, se procederá a realizar un proceso de metainferencia tendiente a resolver la pregunta de investigación.

Con fundamento en lo anterior, se procederá a la definición de las muestras y la recolección de datos que sean útiles para explicar los cambios en el sistema de creencias de la política pública de paz durante el periodo definido.

Para la presente investigación los datos cualitativos se obtendrán, principalmente, de fuentes documentales tales como documentos de política, textos académicos, programas políticos, discursos, información de prensa, entre otros. El componente cualitativo de la investigación tomará como referente elementos de la teoría fundamentada y de los diseños etnográficos, los cuales permiten construir una explicación teórica sobre el fenómeno estudiado con base en los datos obtenidos y explorar, examinar y entender sistemas sociales.

Los datos cuantitativos se obtendrán, principalmente, de fuente secundarias como informes sobre el conflicto armado, informes de rendición de cuentas, estadísticas económicas y sociales en general, resultados electorales, entre otros. Este componente se analizará tomando como base elementos del diseño longitudinal, es decir, se recabarán datos a lo largo del desarrollo de la política pública de paz con el propósito de "realizar inferencias acerca de la evolución del problema de investigación o fenómeno, sus causas y sus efectos.", de manera específica, se tratará de establecer tendencias de cambios al paso del tiempo en categorías, conceptos, variables o sus relaciones de las coaliciones (Sampieri Hernández et al., 2014). Como ya se señaló antes, el análisis cuantitativo se encuentra anidado y es subsidiario en su totalidad del análisis cualitativo por lo tanto su función es ayudar a establecer y/o corroborar los cambios en las tendencias de los referenciales de política pública (Hernández Sampieri, 2014, p. 159).

Para identificar los intereses que se han puesto en juego en el desarrollo de la política pública se desarrollará un proceso de codificación abierta sobre los datos recogidos y que estén asociados a los significados, percepciones, experiencias, deseos, etc., para luego establecer las categorías a partir de las cuales los actores definen el sentido de sus acciones y sus metas. Posteriormente se establecerán coincidencias en los referentes de sentido que permitan establecer las (coaliciones promotoras y/o comunidades de política) que "comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras" (Sabatier & Weible, 2010)

Finalmente, el análisis del sentido de las instituciones (reglas de juego) que configuran la política pública de paz y de sus referenciales se desarrollará a partir de un proceso de codificación axial teniendo en cuenta tres categorías centrales: Terminación del conflicto, construcción de paz y democracia. Allí se tendrán en cuenta las variaciones institucionales y de las ideas que articulan tanto a las coaliciones como el subsistema de política pública.

3. Estado del Arte

Uno de los campos de análisis que más aportes ha hecho a la comprensión de la paz y del conflicto a nivel global es el campo de los Estudios para la Paz. En *Estudios para la paz: Una disciplina para transformar el mundo* (Checa, 2014) muestra la evolución del campo de los Estudios para la paz y recoge sus principales aportes para comprender el conflicto y las condiciones de la paz. Estos aportes resultan sumamente útiles para identificar y comprender las acciones colectivas orientadas a la terminación del conflicto y a la construcción de paz y para comprender las implicaciones de la posición del Estado colombiano también frente al conflicto armado y frente a la construcción de paz, y para comprender hasta qué punto estas acciones y esta postura pueden contribuir a superar los problemas estructurales asociados a las fallas del mercado y de la democracia.

Según este autor el campo surge a principios del siglo XX como reacción a las consecuencias de la primera y segunda guerra mundial y en su desarrollo se ha ocupado del análisis de las causas de la violencia, los conflictos y las condiciones para la paz. Su evolución es analizada por el autor a partir de los cambios que ha tenido el campo en cuatro fases o periodos (Checa, 2014). Por tratarse, insistimos, de uno de los campos de análisis que más aportes ha hecho a la comprensión de parte de los temas que nos ocupan en esta investigación, ofrecemos una reconstrucción breve de la evolución del campo.

El origen del campo se da entre 1914 y 1945, periodo en el cual se producen los primeros esfuerzos por estudiar desde una perspectiva positivista el fenómeno de la guerra, en ese momento se realizaron análisis estadísticos y se utilizaron modelos matemáticos y multidisciplinares para comprender las causas de la guerra (Checa, 2014).

De 1945 a 1970 se da la segunda fase en la cual el campo se institucionaliza, se fundan entonces en 1945 las primeras instituciones de investigación en Estados Unidos (Pace Researh

Laboratory de St Louis) y Francia (Institut Français de Polemólogie de París); y en la India comienzan los estudios gandhianos sobre no violencia y transformación de conflictos. A partir de allí se desarrollaron dos enfoques principales que intentaron construir una teoría científica alrededor del conflicto: en Estados Unidos se creó una corriente pragmática y minimalista que propuso el termino *resolución de conflictos*, centrado en la prevención de la guerra; y en Noruega Johan Galtung impulso una propuesta estructuralista y maximalista que se extendió al estudio de las condiciones para la erradicación de las estructuras políticas y socioeconómicas que determinaban la violencia y al estudio de las condiciones para el establecimiento de una *paz positiva*. Durante este periodo se crearon en varios países de Europa nuevos centros de investigación[5] y tuvo lugar, en 1965, el primer congreso de la *International Peace Research Association* que buscaba coordinar los esfuerzos del campo disciplinar de los Estudios para la Paz (Checa, 2014).

En la tercera fase, entre 1970 y 1990, se produce una expansión del campo, su objeto de estudio se amplió a otras áreas como la eliminación de las desigualdades y la injusticia, y el equilibrio ecológico; también se crearon nuevos programas y cátedras de paz en muchas universidades del mundo, y crecieron el número de publicaciones sobre estudios de caso (Checa, 2014).

A partir de los años 90 el campo se consolidó en un proceso de adaptación teórica al nuevo contexto de la posguerra fría, se incorporaron nuevas perspectivas que permitieron la consolidación del paradigma de la *transformación de conflictos desde abajo* impulsado por reconocidos académicos como Jean Paul Lederach que propusieron enfoques de análisis de largo plazo que tuvieran en cuenta la dimensión estructural, relacional y cultural a la hora de pensar en las estrategias de construcción de paz. Durante el desarrollo de esta última fase el campo ha recibido aportes de la teoría social crítica que, a diferencia de la perspectiva originaria (tradicional), propone abordar las causas profundas de los conflictos, es decir, las estructuras y

[5] En 1957 el *Center for Research on Conflict Resolution* de la Universidad de Michigan; en 1959 el *Lancaster Peace Research Centre* del reino Unido; en 1960 el *Institute for Social Research* de la Universidad de Oslo en Noruega, antecesor del *Peace Research Institute Oslo*; en 1962 el *Polemological Institute* en Holanda; y en 1966 el *Stockholm International Peace Research Institute* de Suecia

los órdenes injustos que generan violencia. También se incorporaron aportes del análisis crítico desde la perspectiva de género, que se ha preocupado por denunciar la invisibilización de la mujer como víctima de la violencia y de su rol en la creación de modelos de regulación pacífica de los conflictos a nivel local. Finalmente, el campo recibió aportes de la revisión de la cuestión cultural que cuestiona la validez universal de las practicas asociadas a la resolución de conflictos, una noción altamente impregnada de los valores de la cultura occidental que pueden entrar en tensión en otros contextos culturales.

En lo que tiene que ver con los aportes de este campo a la comprensión de la violencia, del conflicto y de las condiciones de la paz, se recogen los aportes más importantes útiles en los análisis de políticas públicas de paz.

El primero de ellos tiene que ver con el abordaje de la violencia y la promoción de la paz, en donde no solo han sido estudiadas las causas de la violencia directa, sino además se han explorado los caminos que pueden permitir la superación de las desigualdades estructurales y la promoción de relaciones equitativas, en este sentido el campo ha producido desarrollos sobre *la educación para la paz, la resolución de conflictos, los procesos de negociación y mediación, la cooperación y el desarrollo, los conflictos ambientales, la interculturalidad, la violencia de género, la globalización y los conflictos sociales prolongados, entre otros* (Checa, 2014, p. 14).

Sobre la comprensión de la paz es pertinente recoger aquí las obras de Boulding (1977) quien define la paz como ausencia de guerra (paz negativa) y la de Galtung (1969) quien define la paz como la ausencia de violencia directa y de violencia estructural, y la presencia de justicia social (paz positiva).

Esta tensión entre una agenda minimalistas defendida por Boulding y una maximalista propuesta por Galtung polarizo el campo durante los años 60 y 70, pero, persiste aun en los referenciales de las comunidades de política que, por ejemplo, en el caso colombiano se disputan el sentido de la política pública de paz. Cuando se analiza el caso colombiano, parece que esta tensión entre minimalistas y maximalistas se ha dirimido en favor de los primeros, y más aún, ha contribuido a segmentar la política en dos grandes etapas el diseño (desde el inicio de los procesos de paz hasta la dejación de armas) y la implementación. Vale decir que el campo de

los Estudios de Paz no ha estudiado lo efectos de tal situación en las políticas públicas, por lo menos no desde algún enfoque de la disciplina de las políticas públicas.

El segundo aporte tiene que ver con la elaboración de metodologías de acción para la gestión no violenta de los conflictos, que en todo caso reconocen que los conflictos son inherentes a las sociedades. En este aspecto dentro del campo se han hecho estudios comparativos sobre procesos violentos y pacíficos de cambio político y social y se han construido tres grandes enfoques para la gestión pacífica de los conflictos: la regulación de conflictos, la resolución de conflictos y la transformación de conflictos (Checa, 2014).

Aquí, vale la pena destacar la obra *Orden democrático y manejo de conflictos* (Uprimny, 2001) propone un enfoque normativo y práctico para comprender la relación entre democracia y manejo de conflictos. Parte de una definición formal del conflicto que facilita clasificar disputas y orientar su tratamiento sin atarse a escuelas teóricas específicas. Esta base conduce a una concepción democrática de regulación del conflicto anclada en el Estado social y democrático de derecho: el monopolio estatal de la fuerza debe estar sometido a reglas, separación de poderes, deliberación pública y garantías de igualdad material mínima, para evitar que la coacción derive en opresión y para sustentar la participación política efectiva. En sus conclusiones, subraya que el gran reto democrático en Colombia es desplegar estrategias culturales e institucionales que transformen las disputas en fuentes de desarrollo, paz y justicia social, tarea inseparable de la implementación del Estado social de derecho de 1991, de la negociación política del conflicto armado, de la ampliación de la participación ciudadana y de la reducción de las desigualdades.

Como se verá más adelante, estas metodologías y nociones han ejercido cierta influencia en los mediadores de la política pública de paz en Colombia, que de alguna manera han posicionado el lenguaje y los propósitos de la resolución de conflictos y de la trasformación de conflictos.

El tercer aporte tiene que ver con la adopción de un enfoque global y multicultural el cual a la vez que ha permitido identificar dinámicas locales también ha contribuido a la formación de una agenda mundial de paz (Checa, 2014).

Con el surgimiento de las Naciones Unidas se produce un vínculo entre la noción de desarrollo y la paz, este vínculo ha sido desarrollado por diversos autores planteando, tal como lo señala Galtung (citado por Fisas), que a la paz no se contrapone tanto a la guerra como la violencia,

de manera tal que la paz, además de la ausencia de guerra, implica, por supuesto, una "ausencia o disminución de todo tipo de violencia, ya sea directa (física o verbal), estructural o cultural. La paz, por tanto, sería la suma de la paz directa, la paz estructural y la paz cultural" (Fisas, 1998). Esta ausencia de todo tipo de violencia es lo que se denomina paz positiva y se encuentra estrechamente relacionada con la violencia estructural y la superación de las causas objetivas, además, y siempre insistiendo en ello, de las causas subjetivas mucho más relacionadas con la violencia directa (Galtung, 2016, p. 150).

Aquí es preciso destacar el informe que en 1992 presento, a solicitud del Consejo de Seguridad de la ONU, el entonces secretario general Butros Gali sobre el nuevo contexto de la paz y la seguridad mundial en la posguerra fría y sobre el papel que debería jugar Naciones Unidas. La importancia de este informe titulado *Un programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz* es que hizo un llamado a reorientar la agenda global de paz bajo nuevas premisas y enfoques conceptuales, en realidad lo que se hizo fue retomar y relanzar los aportes hechos por Galtung con el concepto de construcción de paz (*peacebuilding*)(Gali, 1992). Con este nuevo enfoque las nociones de mantenimiento de la paz (peacemekeepíng) y de establecimiento de la paz (peacemaking) adquirían una dimensión más justa y se abre la posibilidad de concebir la construcción de paz en cualquier momento (antes, durante y después de las fases de violencia directa), superando así las limitaciones temporales, sociales, políticas y económicas derivadas de los conceptos usados hasta entonces.

Dicho de otra manera, la paz implica, como bien lo advirtiera el presidente Betancur y como lo señala Fisas (1998) "justicia social, armonía, satisfacción de las necesidades básicas (supervivencia, bienestar, identidad, y libertad), autonomía, diálogo, solidaridad, integración y equidad…la paz no es algo alcanzable de la noche a la mañana, sino un proceso, un camino, una referencia" (Fisas, 1998).

La importancia de la paz positiva, además de atender el fenómeno de la violencia estructural, radica en que permite trascender la idea de la terminación del conflicto, lo cual puede resultar imposible y quizás inadecuado en una sociedad tan diversa y llena de carencias como la nuestra, y proyectar en cambio la construcción de la paz sobre la base de la transformación del conflicto de forma creativa y no violenta de tal manera que los oponentes logren reconocimiento mutuo.(Fisas, 1998)

Finalmente, vale la pena destacar que sobre la base de una investigación empírica, critica y constructiva que han convertido a los Estudios para la Paz en una ciencia aplicada, desde este campo se han aportado una importante base normativa que ha guiado el compromiso de los investigadores con la paz, al punto que esto ha impulsado la conformación en todas partes de comunidades académicas con influencia en las orientaciones políticas que los gobiernos dan al tratamiento de los problemas asociados al conflicto, la violencia y la paz (Checa, 2014).

En el caso colombiano, contrario a lo que podría pensarse por la larga historia de negociaciones de paz, no se cuenta con una agenda investigativa solida de Estudios para la Paz, menos aún dentro de la disciplina de las políticas públicas. El campo de los estudios de paz apenas empezó a construirse a medados de loa años 90 del siglo XX con el primer aporte realizado profesor Jesús Antonio Bejarano quien fue, además, consejero de paz durante las administraciones Barco y Gaviria. La obra *Una agenda para la Paz: Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos* presento, por primera vez al país, las teorías sobre resolución de conflictos; examino los procesos de paz de finales de los ochenta y principios de los 90 en comparación con otros procesos de Centroamérica (El Salvador y Guatemala). Este trabajo fue pionero en las investigaciones para la paz en Colombia. Unos años después en un balance realizado por el mismo Bejarano este constato que "la mayoría de los trabajos sobre la paz hasta finalizar el siglo XX tuvieron un enfoque normativo y descriptivo…hacían propuestas de intervención en procesos de paz y narraban experiencias de negociación de paz" (Valencia, 2017).

Posteriormente, hasta el año 2015, los trabajos en este campo analizaron temas como las razones para buscar la paz, los acuerdos a los que se han llegado en distintos procesos de paz, también se hicieron recuentos de procesos de negociación entre el gobierno y algunos grupos insurgentes, dentro de estos se destacan trabajos sobre los acuerdos las negociaciones entre el gobierno Pastrana y las FARC-EP que han analizado detalladamente el proceso de negociación teniendo como referente los estudios sobre negociación y resolución de conflictos y trabajos sobre DDR con grupos paramilitares. Valencia (2017) señala que el elemento común de todos estos trabajos es su carácter principalmente histórico.

Por otra parte, se encontraron gran cantidad de trabajos realizados por organizaciones nacionales e internacionales centrados principalmente en el análisis de mecanismos de justicia transicional propuestos por el gobierno para la desmovilización (Instituto de Estudios para el

Desarrollo y la Paz, 2008) (International Crisis Group, 2006) (Observatorio de procesos de Desarme Desmovilización y Reintegración, 2012) (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006).

La obra *los procesos de paz en Colombia, 1982-2014* que es un resumen de una producción mucho más amplia denominada biblioteca de la paz 1980-2013 constituye un importante trabajo de la Fundación Cultura Democrática que entrega un archivo bastante generoso con comunicados, discursos presidenciales, documentos de organizaciones mediadoras, leyes, decretos y acuerdos parciales y definitivos, entre otros materiales (Villarraga, 2015).

Otro importante aporte ha sido hecho por el Centro Nacional de Memoria Histórica que ha elaborado una gran cantidad de informes útiles para el análisis de los procesos de paz y en general de las acciones orientadas a la terminación del conflicto y la construcción de paz. Dentro de estos se pueden destacar *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013* (CNMH, 2014a); *Justicia y paz ¿Verdad judicial o verdad histórica?* (CNMH, 2013); *Justicia y paz: los silencios y los olvidos de la verdad* (CNMH, 2014b); *Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC* (CNMH, 2015). En estos trabajos se reconstruye la historia de los actores armados (especialmente de las FARC-EP) y su relación con la población, también se recogen aspectos importantes de las negociaciones con este grupo en las experiencias de La Uribe, de San Vicente del Caguán y del proceso de la Habana; por otra parte, estos trabajos hacen un balance del proceso de sometimiento paramilitar a la ley de justicia y paz y analizan el papel de las víctimas en esta primera experiencia de justicia transicional que implemento el país en desarrollo de la ley 975 de 2005 (ley de justicia y paz); finalmente, ofrecen un balance de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) implementados.

También conviene destacar el informe de la comisión histórica del conflicto y sus víctimas en donde sus 14 autores reconstruyen en diferentes ensayos con diferentes ópticas los orígenes, las causas y consecuencia del conflicto interno armado y en donde analizan además los factores que explican los cambios y por supuesto la continuidad del conflicto (Pizarro et al., 2015).

En la Universidad Nacional de Colombia, además de los trabajos del Observatorio de Desarme, Desmovilización y Reinserción reseñados anteriormente, destacan los aportes del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz. Las obra, *Diálogos de la Habana: Miradas múltiples*

desde la universidad (Vargas et al., 2013), destaca porque se elaboró durante el desarrollo de las conversaciones de paz de la Habana con la intencionalidad de contribuir a la Mesa de Conversaciones, aquí se recopilan 12 ensayos en los que sus autores elaboran diagnósticos sociológicos y politológicos sobre problemas asociados al conflicto y a las dinámicas de violencia, como, por ejemplo, los condicionantes históricos del conflicto armado, el atraso del campo y la concentración de la tierra, la exclusión política, el narcotráfico y la política antidrogas, la justicia transicional y los derechos de las víctimas.

El trabajo *Rutas y retos de la implementación del acuerdo de paz* (Vargas et al., 2018) también recopila varios ensayos en los que sus autores caracterizan el posacuerdo y proponen cambios en diferentes ámbitos que consideran necesarios para la consolidación de la paz. Aquí resaltan análisis sobre fallos de la democracia asociados al autoritarismo y la exclusión del régimen político frente a los cuales se deben hacer reformas que permitan la superación y adaptación del sistema político frente a las recurrentes crisis de legitimidad; y análisis sobre los discursos y los dispositivos que inciden en la construcción de los referenciales de la política pública de paz.

En el trabajo realizado por el profesor Nasi y la profesora Rettberg de la Universidad de los Andes "*los estudios sobre conflicto armado y paz*" se hace una síntesis sobre los estudios más extendidos sobre conflicto armado. Los autores plantean que gran parte de estos estudios están asociados principalmente al desarrollo de tipologías y tendencias a lo largo del tiempo. Con base en ellos se introdujeron criterios numéricos para clasificar los conflictos en tres grandes categorías: Conflictos armados menores, conflictos intermedios y guerras. Este trabajo que ha sido ampliado por diversos autores, identificados por Nasi & Rettberg, da cuenta "de un predominio de las guerras civiles (o internas) sobre las internacionales" (Nasi & Rettberg, 2005).

A la par del desarrollo de los análisis sobre las tipologías de los conflictos armados, también se ha desarrollado una importante producción desde el enfoque de la economía política de los conflictos armados. Con base en la abundante cantidad de datos de conflictos armados internos estos análisis coinciden en la relación estrecha que existe entre la disponibilidad de recursos saqueables e incidencia de rebeliones,

> …además de considerar factores como la desigualdad, la ausencia estatal y la disponibilidad de mano de obra joven y masculina…examinan también la

> presencia de recursos como promotora de los conflictos armados, sea como insumo operativo para rebeliones existentes, o como objeto de disputa entre bandos enfrentados. (Nasi & Rettberg, 2005, p. 67)

Ciertamente estos enfoques desde la economía política de la guerra han alimentado en algunos casos visiones sumamente reducidas del conflicto armado que consideran que se trata simplemente de una consecuencia de lógicas criminales de gran escala.

Otros análisis por el contrario reconocen la necesidad de autofinanciación de los grupos armados, sin que ello implique ausencia de motivaciones políticas, particularmente en el caso de las organizaciones insurgentes. En este sentido destaca el importante trabajo desarrollado por investigadores del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia que identifican los elementos criminales del conflicto sin desconocer sus aspectos políticos (M. Aguilera et al., 2006)

Nasi & Rettberg establecen una clasificación de los estudios sobre conflicto y violencia en cinco categorías: en primer lugar, están los estudios históricos donde resaltan autores como Paul Oquist, Pierre Gilhodes, Marco Palacios, Gonzalo Sánchez y Donny Meertens; otros como Daniel Pécaut, Alfredo Rangel se han dedicado a estudiar los periodos más recientes.

En segundo lugar, se encuentran los estudios que han centrado su análisis en la seguridad nacional donde destaca el profesor Francisco Leal que trascendiendo las visiones estadocentricas de la seguridad ha criticado el legado de la doctrina de la seguridad nacional en Colombia; esta línea se complementa con estudios sobre la seguridad humana donde destacan autores como Arlene Tickner y varias publicaciones del PNUD.

En tercer lugar, están los análisis que se centran en actores armados específicos, sobre las fuerzas militares destacan Andrés Dávila y Alejo Vargas; sobre las Farc, Arturo Alape, Ortiz, Eduardo Pizarro, Ferro y Uribe; Sobre el ELN, la Corporación Observatorio para la paz, Carlos Medina; y sobre los grupos paramilitares, Gustavo Duncan, International Crisis Group, Alfredo Rangel, Alejandro Reyes, Romero.

En cuarto lugar, se encuentran los estudios regionales sobre la violencia en los que se desarrolla una geografía del conflicto armado, en este campo destacan autores como Ingrid Bolívar, Ana

María Bejarano, Camilo Echandía, Alejandro Reyes. Y en quinto lugar, existe un reciente grupo de estudios que centran su análisis en los impactos del conflicto sobre actores no armados, en este campo sobresales numerosos informes de ONG, Organizaciones defensoras de derechos humanos, y organizaciones internacionales como CODHES, Human Rigth International Crisis Group (Nasi & Rettberg, 2005).

En Colombia se han realizado múltiples esfuerzos por clasificar los conflictos internos, sin embargo, el debate al respecto ha quedado "atrapado", en gran medida, en las tipologías existentes, y en la caracterización (o no) del caso colombiano como una guerra civil. A pesar de que la constitución de 1991 consagro el derecho a la paz, lo cual supone la obligación por parte del Estado del reconocimientos de los factores que atentan o pueden atentar contra esta, desde el año 2001, en el contexto de la lucha antiterrorista pos-11S que endureció la concepción de seguridad, el debate se ha desarrollado oponiendo la idea de que el país lo que padece es una amenaza terrorista que debe resolverse priorizando la vía represiva, y la idea de que en Colombia existe un conflicto armado (para algunos una guerra civil) que implica el reconocimiento de las agendas políticas que pueden otorgan legitimidad a los actores armados y la necesidad de avanzar por la vía de la solución política.

Desde el campo disciplinar del análisis de política pública vale destacar algunos trabajos. En primer lugar, se encuentra el libro *La política de paz, Seguridad y defensa del Estado Colombiano posterior a la expedición de la Constitución de 1991* (Vargas, 2021) en la que el autor propone un balance analítico–pedagógico de la política pública de paz en Colombia desde 1991, con dos propósitos: comprender los esfuerzos estatales y sociales para superar el conflicto armado, es decir, cómo dejar atrás el uso de la violencia para objetivos políticos, y ofrecer a estudiantes de políticas públicas una herramienta que muestre la relevancia de la formulación explícita de políticas para resolver problemas complejos. La tesis central sostiene que contar con una política pública de paz explícita aumenta la viabilidad de acuerdos de terminación del conflicto, en particular cuando se formula de manera concertada entre Estado e insurgencia, y facilita el tránsito de actores armados irregulares a la vida democrática mediante dejación de armas y reformas orientadas a fortalecer la democracia.

El libro adopta como hito temporal la Constitución de 1991, por su impacto democratizador (reconocimiento de derechos, acción de tutela) y por su vínculo con procesos de terminación

del conflicto de finales de los ochenta y comienzos de los noventa (M-19, EPL, MAQL, PRT). A partir de un marco analítico de políticas públicas, el autor distingue componentes del ciclo, factores condicionantes y criterios explicativos de por qué se formula "esta" y no "otra" política en un momento dado. Luego ofrece: una contextualización histórica del conflicto y de la relación política–violencia; un recuento de esfuerzos precursores de salidas políticas desde el siglo XIX hasta Betancur; el análisis de la Iniciativa para la Paz del gobierno Barco y sus condiciones de posibilidad (fin de la Guerra Fría, aprendizaje acumulado, ventana reformista) y continuidad en Gaviria; una evaluación de los intentos en Samper, Pastrana y Uribe, incluyendo reformas de seguridad y defensa y su efecto estratégico en la confrontación; la formulación concertada de la política que condujo a los Acuerdos de La Habana bajo Santos; y, finalmente, los desafíos de implementación y el tránsito al gobierno Duque, resaltando el papel del Consejo de Seguridad de la ONU, países garantes y el problema crítico de seguridad de líderes excombatientes.

En sus conclusiones, el autor identifica dos grandes ejercicios de formulación: el del gobierno Barco (con flexibilidad en el diálogo con el M-19 y continuidad inicial en Gaviria) y el del gobierno Santos (concertado con FARC-EP en fase reservada). Muestra, además, cómo los factores de contexto internacionales (fin de la Guerra Fría), características del régimen político, discurso gubernamental (Planes de Desarrollo), conocimiento del problema, recursos disponibles, rol de actores sociales y el aprendizaje acumulativo de Estado e insurgencias condicionan la viabilidad de la política. También ilustra casos de insuficiencia de condiciones: en Samper, por la crisis de legitimidad (Proceso 8.000), y en Pastrana, por la ausencia de una política clara de paz pese a la voluntad política y al entorno externo favorable, junto a una insurgencia que no mostraba decisión de terminar la confrontación. Respecto de Santos, señala la apuesta equivocada por la refrendación plebiscitaria (tiempos cortos, fuerte oposición), que obligó a renegociación y complejizó la implementación.

Para esta tesis, el aporte de Vargas (2021) es doble. En lo empírico, ofrece una periodización y lectura comparada de políticas de paz articuladas a desde 1991 hasta Duque, subrayando cuándo y por qué fueron eficaces. En lo analítico, provee un andamiaje de factores explicativos que dialoga con enfoques como el Marco de las Coaliciones Promotoras: los parámetros relativamente estables (institucionales y de régimen), los factores dinámicos (cambios

internacionales, coaliciones de gobierno, discurso dominante) y los procesos de aprendizaje que median entre diseño e implementación. En suma, el libro se convierte en un referente de estado del arte para entender cómo la formulación concertada y el entorno político-estratégico condicionan la posibilidad de traducir la política de paz en resultados sostenibles.

Por otra parte tenemos aplicaciones del MCP en trabajos de tesis de maestría que abordan la política pública de paz como tal o problemas en campos adyacentes:

En *Política pública de paz en Colombia: ventanas de oportunidad y coaliciones promotoras en un contexto de cambios de políticas* (C. Gutiérrez, 2023) en donde se propone un análisis de la política pública de paz en Colombia (2010–2018) combinando el MCP y la Teoría de las Corrientes Múltiples (Kingdon) para explicar cómo se conforman coaliciones, cómo disputan el sentido de la agenda y bajo qué ventanas de oportunidad logran incidir en el diseño de la política. El objetivo central es identificar ventanas de oportunidad y coaliciones que convergen en el proceso de construcción de agenda en torno al núcleo de creencias sobre verdad, justicia y reparación. El hallazgo clave es una dinámica de reconfiguración de coaliciones que, tras posicionar inicialmente un cambio de política, desemboca en una reversión hacia el statu quo en la agenda de paz.

Niño (2021) analiza *Los cambios en la política pública de reintegración de excombatientes en Colombia entre los años 2002 y 2017* y cómo esos cambios se explican por las creencias de los actores que disputan el subsistema. El hallazgo central identifica tres momentos de cambio estrechamente ligados a reconfiguraciones institucionales: 2002–2003: cierre de la Dirección general de Reinserción y creación del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil, donde la política se concentró en metas coyunturales de seguridad (impulso a la desmovilización, menor peso de la reintegración), en un contexto de cambio de coalición de gobierno y opinión pública tras el fracaso del Caguán; 2006–2008: crisis de implementación y aprendizaje de política que conduce a la Alta Consejería para la Reintegración y al CONPES 3554 (enfoque de largo plazo, atención psicosocial, reintegración basada en comunidades y regionalización), con influencia de programas locales (Bogotá, Medellín) y de los Estándares Integrados de DDR; y 2016–2017: acuerdo Gobierno–FARC-EP que crea el Consejo Nacional de Reincorporación y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, reconoce la reincorporación colectiva

(ECOMÚN), la dimensión política (nuevo partido y curules) y territorializa el proceso (ZVTN/ETCR).

La tesis La política de drogas en Colombia 2000–2015 (Acevedo, 2018) aplica el MCP para explicar el cambio en el subsistema de política de drogas, identificando la disputa entre dos sistemas de creencias—prohibicionista y regulador—y mostrando cómo, tras 2010, un cambio en la coalición de gobierno crea una ventana para el reposicionamiento del enfoque regulador (derechos humanos y salud pública). El estudio operacionaliza niveles de creencias, actores y ejes de controversia alrededor de: dosis personal vs. dosis de aprovisionamiento; el uso de glifosato y suspensión de aspersión aérea; y la reglamentación del cannabis medicinal y científico, evidenciando cambios sustantivos en estos frentes.

4. Sistemas de creencias y cambios de la política pública de paz 1998 – 2018

Antes de adentrarnos en el análisis de los cambios de política, conviene reiterar una precisión conceptual ya planteada. Siguiendo la advertencia de Alejo Vargas Velásquez, partimos de que en Colombia existen controversias sustantivas – y una vasta literatura – sobre cómo caracterizar el conflicto armado interno. Esta constatación obliga a trabajar con una noción que sea, a la vez, rigurosa y lo suficientemente flexible para dar cuenta de trayectorias históricas y contextos territoriales diversos. En esa línea, adoptamos la definición propuesta por el propio Vargas según la cual el conflicto armado interno se refiere al alzamiento armado, con motivaciones y causalidades políticas, de grupos organizados contra el Estado colombiano, que expresa demandas sociales y políticas (Vargas, 2021, p. 57).

Esta conceptualización resulta especialmente útil por dos razones. Primero, no restringe el fenómeno a un periodo cerrado, sino que permite observarlo a lo largo de distintos ciclos de confrontación, reconociendo variaciones en intensidad, repertorios y geografías. Segundo, identifica con nitidez a los actores centrales de la contienda, el Estado y las organizaciones alzadas en armas y, con ello, distingue el conflicto armado interno de otras expresiones de violencia social o política en las que, aun mediando coerción, los sujetos, sus fines y sus reglas de acción difieren sustancialmente.

Ahora bien, optar por esta definición no supone ignorar la necesidad de marcos teóricos capaces de explicar realidades atravesadas por la coexistencia y la competencia de múltiples órdenes normativos – estatales y no estatales – que configuran formas de dominación política directas e indirectas. En el caso colombiano, estas formas se vuelven particularmente heterogéneas por la mediación constante de actores no estatales cuya influencia fluctúa según el territorio y el momento. Precisamente por ello, la elección conceptual aquí defendida opera como un punto

de apoyo analítico: acota el objeto sin perder de vista la complejidad institucional y la pluralidad de reglas en juego.

En últimas, reconocer esa complejidad permite iluminar uno de los obstáculos más persistentes para el diseño e implementación de políticas públicas eficaces y sostenibles orientadas a superar el conflicto armado: la dificultad de construir un diagnóstico integral y dinámico sobre su naturaleza cambiante.

A efectos de esta investigación, el subsistema de la política pública de paz se delimita en torno a un problema de política preciso: terminar el conflicto armado interno, sacar la violencia de la competencia por el poder y asegurar la reincorporación sostenible de quienes dejaron las armas. Esta delimitación incorpora explícitamente la "paz" como variable de resultado y la concibe en dos planos complementarios. En su dimensión negativa, la paz se entiende como la reducción y, en lo posible, la eliminación de la violencia directa asociada a la confrontación armada: cese de hostilidades, dejación de armas, garantías de seguridad y disminución sostenida de eventos violentos y de victimización. En su dimensión positiva, la paz remite a la presencia de arreglos, capacidades e incentivos que hacen viable la convivencia democrática: reincorporación integral de excombatientes, garantías de participación política, realización progresiva de los derechos de las víctimas – verdad, justicia, reparación y no repetición – y fortalecimiento institucional que sustituya de manera estable el uso de la fuerza por reglas y procedimientos democráticos.

Desde el MCP esta doble meta constituye el núcleo de políticas del subsistema: un conjunto de creencias compartidas sobre el fin deseable y las teorías causales que lo vuelven alcanzable, en particular la negociación política, la verificación independiente, las garantías de seguridad y los dispositivos de justicia transicional y reincorporación. Los aspectos secundarios se expresan en el diseño fino de instrumentos y rutinas: protocolos de cese, esquemas de monitoreo y verificación, programas de reintegración, arreglos presupuestales y secuencias de implementación, entre otros. En esta clave, la estabilidad o el cambio del subsistema se observa como continuidad o revisión de ese núcleo, mientras que los ajustes menores se reflejan en modificaciones instrumentales.

El alcance territorial del subsistema es el conjunto del territorio nacional. Esto obedece a dos razones analíticas. Por un lado, el conflicto y sus efectos, aunque desiguales en su distribución,

tienen naturaleza nacional y generan interdependencias entre regiones periféricas y centros políticos y económicos. Por otro, las competencias para pactar, implementar y verificar acuerdos de paz se concentran en autoridades del nivel central del Estado, cuya acción se despliega de manera multinivel a través de departamentos y municipios. La mirada nacional no excluye la atención a las variaciones territoriales; por el contrario, permite examinar cómo los arreglos centrales se traducen – con fricciones y adaptaciones – en contextos locales concretos.

Las arenas de decisión que estructuran el subsistema son relativamente acotadas. La mesa de negociación y sus instancias técnicas concentran la definición de agendas, metodologías y dispositivos de verificación. La presidencia y la alta instancia gubernamental encargada de la paz coordinan la conducción política y la articulación interinstitucional. El Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública operan la dimensión securitaria de los ceses y garantías, mientras que el Congreso crea marcos habilitantes y asigna recursos, y las altas cortes ejercen control constitucional sobre los arreglos. Entidades especializadas en reincorporación y justicia transicional conducen la implementación cotidiana. En estos foros se deciden las reglas del juego que hacen posible – o bloquean – el tránsito desde la paz negativa hacia la paz positiva.

En cuanto a los actores, la arquitectura jurídica colombiana faculta exclusivamente al Estado – y específicamente al Gobierno – para adelantar acercamientos y negociaciones con grupos armados. Por ello, la coalición de gobierno constituye un actor necesario del subsistema. Frente a esta, se identifica la guerrilla de las FARC-EP como la otra coalición relevante en el periodo analizado, toda vez que exhibe un sistema de creencias propio sobre el conflicto y su solución, una estructura organizativa y vocerías relativamente estables, y una coordinación estratégica orientada a preservar o transformar rasgos del núcleo de políticas. Otros participantes, como las organizaciones de víctimas, los partidos, las iglesias, la comunidad internacional, los centros de pensamiento y los medios, operan como aliados, opositores o "corredores de política" que median información, recursos y acceso a foros, sin que ello implique multiplicar innecesariamente el número de coaliciones principales en el encuadre analítico.

En este punto se hace necesaria otra precisión. Aunque el campo de la política pública de paz comprende el conjunto de esfuerzos del Estado por poner fin al conflicto armado interno y, por tanto, tiene implicaciones respecto de todas las organizaciones armadas, esta tesis delimita su análisis al conflicto con las FARC-EP. La elección obedece a dos razones sustantivas:

primero, porque las FARC-EP han sido históricamente reconocidas como el principal grupo insurgente alzado en armas contra el Estado; y segundo, porque han sido el único actor con el que se alcanzaron acuerdos formales tanto durante como después del periodo estudiado. Esta focalización, además de hacer manejable el análisis, pone de relieve la incompletitud de la política de paz: o bien por una definición política que restringió el campo de intervención, o bien por limitaciones de capacidad de las autoridades para abordar, en paralelo o con igual profundidad, a los demás actores armados.

Las fronteras del subsistema se justifican por su relación directa con el objetivo de paz. En este sentido se incluyen las decisiones e instrumentos dirigidos a sustituir la violencia por reglas democráticas y a consolidar la reincorporación de los alzados en armas mediante marcos normativos habilitantes; protocolos y verificación de ceses; arreglos de seguridad y justicia transicional; y programas de reincorporación con sus presupuestos y diseños institucionales. Quedan fuera, aunque estrechamente acopladas, las políticas de seguridad ciudadana ordinaria, el desarrollo rural o la política macroeconómica, entre otras agendas generales. Estas inciden en la paz positiva y pueden integrarse cuando existen mecanismos de articulación explícitos definidos por los propios acuerdos o por la política de paz; sin embargo, no constituyen por sí mismas el núcleo de este subsistema.

Para fines empíricos, la investigación se concentra en el periodo 1998 - 2018, ventana que permite observar ciclos de estabilidad y cambio tanto en el núcleo de política, como en los aspectos secundarios, a la luz de perturbaciones externas o internas, procesos de aprendizaje orientado a la política y arreglos negociados entre coaliciones. Esta periodización, además, captura fases de alta intensidad del conflicto y etapas de desescalamiento, lo que facilita evaluar el tránsito entre paz negativa y paz positiva.

Finalmente, la variable "paz" se operacionaliza como criterio de evaluación del desempeño del subsistema. En la paz negativa, los indicadores dialogan con el cumplimiento de ceses, la reducción de eventos armados y de victimización, la eficacia de los esquemas de protección y la verificación independiente. En la paz positiva, el énfasis recae en la reincorporación efectiva – laboral, educativa, política –, la participación política pactada, los avances en derechos de las víctimas y las garantías de no repetición, así como en la consolidación de capacidades institucionales y reformas que sustituyan de forma estable la coerción por reglas democráticas.

Al articular estos indicadores con la lógica del MCP – que distingue cambios mayores en el núcleo de políticas de ajustes menores en los instrumentos –, la delimitación propuesta no solo ordena el campo de estudio, sino que también ofrece un marco consistente para explicar por qué, cuándo y cómo el subsistema de paz cambia o se estabiliza, y qué implica ello para alcanzar la paz en sus dos dimensiones.

En este sentido, se identificaron tres cambios durante el periodo estudiado:

El primero, durante el gobierno de Andrés pastrana (1998 - 2002) en el cual se pasó de una política de lineamientos frágiles, durante el gobierno de Ernesto Samper, a una que tuvo como eje central la negociación abierta. En este cambio fueron determinantes las estrategias de guerra que modificaron la correlación de fuerzas en favor de las FARC-EP, el cambio en la opinión producido por el mandato ciudadano por la paz y el cambio en la coalición de gobierno.

El segundo cambio se dio durante los dos gobierno de Álvaro Uribe en los cuales la política de paz estuvo orientada por una agenda securitizada que impuso la seguridad como precondición de la paz. Si bien la política fracaso, en este cambio fueron determinantes el colapso del proceso de paz del Caguán, la influencia de la política de guerra contra el terrorismo y sus aliados liderada por los EEUU tras los atentados terroristas del 11S, el cambio en la coalición de gobierno y el cambio en la opinión en reacción a la política de secuestro implementada por las FARC; también fueron determinantes el avance en la reforma y fortalecimiento de las fuerzas militares que se había iniciado en el gobierno anterior.

El tercer cambio se dio durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos en el cual la política retomo la alternativa de la negociación. En este cambio resultaron determinantes el cambio en la coalición de gobierno, pero fundamentalmente el acuerdo de las dos coaliciones del subsistema.

4.1. Política de paz frustrada (1998 - 2002)

4.1.1. Factores de cambio

Parámetros relativamente estables

Colombia ha vivido más de seis décadas de conflicto armado interno, con alta heterogeneidad de actores y repertorios de violencia, y un patrón sostenido de victimización de la población civil. Con base en los registros del Observatorio de Memoria y Conflicto (OMC) del Centro Nacional de Memoria Histórica[6], el conflicto produjo una mortalidad masiva: en su corte a julio de 2018, el OMC documentó 262.197 muertes, de las cuales la gran mayoría correspondió a civiles: 215.005, frente a 46.813 combatientes. Esta relación confirma la desproporción del daño: por cada combatiente muerto, hubo cuatro civiles asesinados.

Pese a su magnitud, la violencia no se distribuyó de manera homogénea en el tiempo. De acuerdo con la periodización utilizada en este trabajo, pueden distinguirse cuatro etapas según tendencia e intensidad:

Cuadro 3. Evolución de violencia letal en Colombia 1958 - 2018

FASE	PERIODO	VÍCITMAS FATALES
Violencia relativamente baja y marginal	1958 - 1982	9.142
Escalamiento sostenido	1983 - 1995	68.654
Agravamiento crítico	1996–2004	145.809

[6] Mediante la consolidación de 866 fuentes y 38.785 bases de datos y documentos, el OMC aporta al esclarecimiento histórico y al reconocimiento de la pluralidad de memorias. El Observatorio registra las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos, así como a sus responsables y víctimas, desde los orígenes de la violencia y del conflicto armado.

Des-escalamiento	2004 - 2018	35.392

Fuente: Elaboración propia con base en (Observatorio de Memoria y Conflicto, 2019)

De acuerdo con el OMC 56 de cada 100 víctimas fatales se concentraron entre 1996 y 2004, es decir, en ocho años ocurrió más de la mitad de los muertos de una confrontación de seis décadas. Esta lectura es consistente con hallazgos agregados de esclarecimiento histórico que ubican la segunda mitad de los noventa y los primeros dos mil como el tramo más letal del período contemporáneo.

Así mismo, el secuestro se consolidó como un problema crítico del conflicto, además de ser una importante fuente de financiación guerrillera se convirtió en arma política destinada a presionar la negociación y obtener ventajas estratégicas. La tendencia, ascendente desde 1993, se volvió más extendida e indiscriminada y alcanzó su pico histórico precisamente en el cuatrienio que enmarca este periodo (dentro del máximo 1999–2003, con 10.423 víctimas atribuidas a las FARC-EP), lo que sitúa a estos años en el epicentro de la crisis. Su magnitud y modalidad lo hicieron uno de los mayores ejemplos de inhumanidad y degradación del conflicto y un factor que polarizó profundamente a la sociedad. En términos de escala, el ascenso se aprecia al comparar los 170 secuestros registrados en 1993 con los 2.005 de 2003, evidencia del crecimiento que desembocó en los máximos del periodo analizado (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2022).

La simultaneidad de modalidades de victimización reforzó el carácter sistémico del daño. En los años de mayor intensidad (1996-2004) confluyeron asesinatos selectivos, masacres, desapariciones forzadas, secuestros, violencia sexual, reclutamiento, desplazamiento, ataques a poblaciones, acciones bélicas, atentados, daños a bienes civiles, sabotajes y despojo. En esta trayectoria el OMC destacó dos excepciones: de una parte, el desplazamiento forzado tuvo un segundo escalamiento entre 2004 y 2007 (con picos muy altos hacia 2002 y repuntes 2007–2008, según ACNUR/CODHES y balances CNMH)(Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES -, 2015), y, de otra parte, las minas antipersonal registraron su mayor criticidad en la segunda mitad de la década de 2000 (con un pico histórico en 2006), y luego variaciones más recientes (Observatorio de Memoria y Conflicto, 2019).

En términos de intensidad anual, si se adopta el criterio internacional que clasifica como baja intensidad los conflictos con más de 1.000 muertos por año, mediana intensidad con más de 10.000 y alta intensidad con más de 25.000 fallecimientos anuales, entonces el tramo 1996-2004 se ubica de forma consistente en niveles altos de intensidad, con 2002 alcanzando el umbral más crítico del periodo (Observatorio de Memoria y Conflicto, 2019).

La geografía del conflicto también exhibe patrones relativamente estables con cambios importantes en el tiempo. Durante largos periodos la violencia se concentró en la periferia rural – zonas de colonización y fronteras internas hacia el suroriente, nororiente, noroccidente y suroccidente –, con nodos en áreas de colonización interna del centro (en particular el Magdalena Medio y regiones adyacentes). En fases de escalamiento, esa violencia se expandió a regiones más integradas del país. La evidencia del CNMH muestra, además, que una proporción mayoritaria de víctimas se ubicó en el país rural y periférico, lo que revela la asimetría territorial del daño frente al peso demográfico de esas zonas.

Las dimensiones territoriales del agravamiento 1996-2004 se aprecian también a escala municipal. El número de municipios con 50 o más civiles muertos creció de forma abrupta entre 1983-1995 (230 municipios) y 1996-2004 (429 municipios), lo que sugiere una ampliación espacial de la letalidad y niveles altos de afectación en cerca de la mitad del país durante el pico.

Cuadro 4. Expansión de la violencia por municipios con más de 50 civiles muertos

FASE	PERIODO	MUNICIPIOS CON 50 O MÁS CIVILES MUERTOS
Violencia relativamente baja y marginal	1958 - 1982	15
Escalamiento sostenido	1983 - 1995	230
Agravamiento crítico	1996–2004	429

Des-escalamiento	2004 - 2018	127

Fuente: Elaboración propia con base en: (Observatorio de Memoria y Conflicto, 2019)

Por otra parte, Gutiérrez (2015) en su análisis para la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, sostiene que el conflicto armado colombiano no puede entenderse sin considerar la interacción entre política, violencia y la asignación de derechos de propiedad. Desde mediados del siglo XX, la violencia ha sido una herramienta utilizada para resolver disputas políticas y económicas, especialmente en contextos donde las instituciones estatales han sido débiles o ausentes. La concentración de la tierra y la exclusión social han generado tensiones que, al no ser canalizadas por medios democráticos, han derivado en confrontaciones armadas.

Uno de los elementos más paradójicos del conflicto colombiano es que ha coexistido con un vigoroso proceso de modernización tanto del Estado como de la sociedad. Es decir, no se ha desarrollado al margen de la institucionalidad, sino que ha convivido con procesos de expansión del aparato estatal, consolidación del sistema democrático y crecimiento económico. A diferencia de otras guerras civiles del mundo, en Colombia el conflicto no se libró exclusivamente en "zonas vacías", sino, como lo demuestran los trabajos de Oquist, en regiones densamente institucionalizadas como el Eje Cafetero, Antioquia o el Valle del Cauca, lo que evidencia que la violencia no emergió por ausencia estatal, sino también como consecuencia de las formas específicas que adquirió su presencia (Bolívar, 2010; Oquist, 1978).

Este tipo de violencia estructural ha oscilado históricamente entre períodos de "paz caliente", es decir, momentos de alta conflictividad con reyertas locales, y fases de conflicto abierto. En este sentido, la coexistencia entre democracia y guerra ha sido uno de los elementos más distintivos del caso colombiano, con una institucionalidad electoral funcional y una prolongada guerra interna que ha dejado millones de víctimas (Gutiérrez, 2015).

Un punto de inflexión en el origen del conflicto armado contemporáneo puede situarse en la disyuntiva que enfrentó Colombia a partir de los años sesenta: optar entre una reforma agraria integral en las zonas pobladas del país o una colonización progresiva de nuevas tierras. La primera opción fue bloqueada por los intereses de las élites agrarias y políticas, lo que dio paso de facto a la colonización espontánea de amplias regiones del país sin presencia del Estado y

sin mercado formal. Esta dinámica propició la proliferación de órdenes locales paralelos, controlados por actores armados, élites regionales o alianzas entre ambos (Gutiérrez, 2015).

La expansión de la frontera agrícola estuvo marcada por la violencia. Campesinos que colonizaban nuevas tierras eran luego expulsados mediante coacción, fraude jurídico y presión de grandes propietarios. El máximo referente para reclamar derechos de propiedad era la presencia física, lo cual incentivó el uso de la fuerza y generó altos niveles de conflictividad en regiones ricas en recursos naturales y conectadas con diversas economías extractivas, como el café, la ganadería o, más adelante, los cultivos ilícitos (Gutiérrez, 2015).

El legado de "La Violencia" fue decisivo para la configuración de las condiciones que hicieron posible el surgimiento de nuevas guerrillas en los años sesenta. Las guerrillas liberales que emergieron durante ese período desarrollaron una serie de destrezas militares y redes de solidaridad que sirvieron de soporte para los primeros núcleos insurgentes. Además, este ciclo de violencia generó odios duraderos, deudas de sangre, destrucción de propiedades y desplazamientos forzados que incubaron un resentimiento colectivo frente al Estado. El resultado fue un conjunto de comunidades campesinas martirizadas que ofrecieron, por razones de supervivencia, apoyo a proyectos armados de resistencia frente a un Estado percibido como agresor o ausente. Adicionalmente, se conformó un personal político-militar con experiencia práctica en guerra de guerrillas, sin necesidad de formación ideológica en manuales soviéticos o chinos. Estos actores aprendieron a operar militarmente, a negociar con autoridades locales, e incluso a obtener su protección. De esta manera, el capital bélico acumulado durante la primera ola de violencia fue reapropiado por las insurgencias de los años sesenta (Gutiérrez, 2015).

La concentración de la tierra en Colombia también ha sido históricamente uno de los principales factores estructurales asociados al conflicto armado, la desigualdad social y la exclusión política. Según cifras del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y de la Misión para la Transformación del Campo, el 1% de las fincas más grandes concentra más del 80% de la tierra rural en el país, mientras que el 80% de las unidades productivas más pequeñas apenas accede al 4,5% del total de la tierra (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012) (Fajardo, 2020). Esta altísima desigualdad, medida por un coeficiente de Gini de propiedad de la tierra que supera el 0,85 evidencia un patrón persistente de acumulación y acaparamiento que ha limitado el acceso a medios de subsistencia para millones de campesinos, comunidades indígenas y

afrodescendientes, y ha sido un factor de persistente conflictividad en el ámbito rural (Fajardo, 2008).

En Colombia, la asignación de derechos de propiedad ha estado mediada directamente por la política partidista: jueces, notarios y agentes de seguridad local han respondido a intereses de las élites regionales, permitiendo así el despojo, la manipulación jurídica y la legalización de la violencia como método de acumulación. Este fenómeno ha generado un círculo vicioso entre acumulación de tierras, uso de la violencia y poder político, que ha reproducido los ciclos de guerra y exclusión.

Por otro lado, a partir del Frente Nacional, el sistema político colombiano institucionalizó una forma de representación excluyente que dejó fuera a sectores fundamentales, entre ellos el campesinado. Aunque se integraron gremios agrícolas como interlocutores del Estado, estos respondían a los intereses de los grandes propietarios y no a los campesinos. El Pacto de Chicoral consolidó esta exclusión al clausurar la posibilidad de una reforma agraria redistributiva. A partir de los años setenta, el Estado carecía de una interfaz institucional para canalizar las demandas rurales, lo cual exacerbó la desconexión entre las poblaciones campesinas y el orden estatal (Fajardo, 2020).

Este vacío de representación se superpuso a una desigualdad horizontal significativa, produciendo un escenario proclive a la rebelión y a la construcción de legitimidades paralelas. Aunque no necesariamente generó una movilización masiva, sí facilitó el surgimiento de zonas de influencia guerrillera (Gutiérrez, 2015).

Finalmente, un elemento determinante ha sido la persistente delegación de la seguridad en actores privados o paraestatales. Durante buena parte del siglo XX, la coerción estatal fue ejecutada por policías locales altamente partidizadas. A ello se sumó la creación, en 1959, de figuras legales como las "autodefensas civiles", que sentaron las bases para que el Estado enfrentara a la insurgencia a través de redes de civiles armados. Esta reapertura del acceso a la violencia por fuera del monopolio estatal fortaleció estructuras paramilitares y justificó su expansión durante los años ochenta y noventa (Gutiérrez, 2015).

Como ya se indicó, el conflicto armado interno en Colombia no es resultado de un vacío de Estado, sino de la forma específica, excluyente, violenta y partidizada, en la que el Estado se ha

desarrollado. Lejos de tratarse de una guerra primitiva o residual, es el producto de una compleja interacción entre desigualdad estructural, fragmentación institucional, exclusión política y dinámicas históricas de violencia. Comprender esta multiplicidad de factores es fundamental para formular políticas de paz sostenibles y transformadoras.

Por su parte, el profesor Alejo Vargas Velásquez en su más reciente obra en la que hace su propio análisis de la política de paz para el periodo pos constitución de 1991, ha estudiado las raíces y la continuidad del conflicto armado en Colombia. Según Vargas, el conflicto no es un fenómeno patológico, sino una manifestación inherente a la diversidad y complejidad de la sociedad colombiana, caracterizada por múltiples intereses, expectativas y demandas de distintos grupos sociales. (Vargas, 2021)

Vargas (2021) distingue entre dos dimensiones en las relaciones sociales: la del conflicto y la de la contradicción. La primera implica enfrentamientos sociales con posibilidades de negociación entre actores que se reconocen como adversarios. La segunda, en cambio, se refiere a enfrentamientos donde los actores se perciben como enemigos irreconciliables, llevando a la utilización de la violencia como medio principal de resolución.

En cuanto a los factores de persistencia del conflicto, el autor señala que las estructuras socioeconómicas y políticas excluyentes han impedido el ejercicio pleno de la ciudadanía para una parte significativa de la población. Esta exclusión ha llevado a que diversos actores recurran a la violencia como medio de expresión y reivindicación. Además, la respuesta estatal ha sido predominantemente represiva, sin abordar las causas estructurales del conflicto, lo que ha perpetuado la confrontación armada.

Así mismo destaca la importancia de reconocer y abordar los conflictos sociales desde una perspectiva que permita la negociación y la inclusión, evitando que se desplacen hacia la violencia. Para ello, señala el autor, es fundamental construir un escenario político donde las diferencias puedan ser tramitadas democráticamente, fortaleciendo las instituciones y promoviendo la participación ciudadana.

En lo que refiere a la estructura constitucional básica, la Constitución Política de 1991 fue producto de un proceso constituyente ampliamente legitimado en la sociedad colombiana. Diversos sectores coinciden en destacar su origen plural y participativo, así como su potencial

democratizador y pacificador. Se reconoce la transformación de un movimiento estudiantil contra la corrupción y el clientelismo en una gran movilización por la paz, así como la inclusión de guerrillas desmovilizadas como el M-19, el EPL, el PRT y el MAQL en la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), lo cual amplió su legitimidad y diversidad representativa (Dávila, 2002; Valencia Villa, 2021). Sin embargo, desde sus orígenes el proceso fue objeto de restricciones sustantivas impuestas por el Ejecutivo y las élites políticas tradicionales, que condicionaron el temario y los alcances del nuevo pacto social. Este desequilibrio inicial, expresado en la exclusión de actores fundamentales como la Unión Patriótica y los sectores estudiantiles, limitó el ejercicio soberano del constituyente primario (Dávila, 2002) .

A pesar de las innovaciones normativas introducidas en materia de derechos, participación y reconocimiento de la diversidad, la Carta del 91 no logró articular una coalición política duradera que tradujera su espíritu transformador en políticas públicas, leyes y reformas estructurales. La falta de un proyecto político comprometido con el desarrollo programático de la Constitución convirtió a esta en una promesa inconclusa, una "coalición arcoíris" sin arraigo profundo en la sociedad (Valencia Villa, 2021).

La Constitución de 1991 fue concebida como un instrumento de paz, pero no como una paz homogénea o unívoca. Por el contrario, en su seno se enfrentaron al menos tres paradigmas de paz: el de la izquierda, centrado en la justicia social y la redistribución; el de los conservadores, que abogaban por una paz entendida como ley y orden, sin concesiones; y el de los liberales, que apostaron por una relegitimación del Estado mediante la ampliación democrática y la apertura política hacia la izquierda legal (Lemaitre, 2012). En esta disputa ideológica, la hegemonía liberal se impuso parcialmente, concediendo espacios políticos a actores armados desmovilizados a cambio de su respaldo al nuevo régimen democrático y económico.

Sin embargo, este pacto fue frágil. El conflicto armado se reactivó con intensidad en los años posteriores a la promulgación de la nueva carta. La degradación de la guerra, el auge del paramilitarismo y la radicalización de las guerrillas erosionaron el espíritu constituyente. Uno de los aspectos más ilustrativos de este retroceso fue el progresivo vaciamiento del concepto de delito político. Aunque la Constitución del 91 intentó retomar la tradición liberal republicana del tratamiento benigno al delito político – basada en el reconocimiento de su carácter altruista –, la jurisprudencia y la legislación penal del período posterior limitaron severamente su alcance.

La Sentencia C-415 de 1993, mediante la cual se declaró la exequibilidad del Decreto 1495 del mismo año – que regulaba la concesión de beneficios a quienes decidieran abandonar voluntariamente organizaciones subversivas –, identificó una serie de delitos conexos al delito político que, por su gravedad, debían ser objeto de una fuerte censura social y sanción severa. Entre estos se incluyó el secuestro, lo que implicaba restringir el otorgamiento de tratamientos indulgentes a quienes hubieran cometido crímenes de lesa humanidad, aun cuando fueran miembros de grupos armados ilegales (Sentencia C-415, 1993).

Posteriormente, en un giro aún más restrictivo, la Corte Constitucional – al resolver una demanda presentada por el general Harold Bedoya contra el artículo 127 del Decreto 100 de 1980 – declaró inexequibles los delitos conexos al delito político (Sentencia C-456, 1997). Esta decisión, paradójicamente adoptada bajo el marco de la nueva Constitución de 1991, eliminó del ámbito de conexidad delitos cometidos en el contexto del combate, como el homicidio. Si bien la sentencia mantuvo la posibilidad de que el Congreso legislara de forma excepcional para definir qué conductas comunes podían ser consideradas conexas a delitos políticos y, por tanto, susceptibles de amnistía o indulto, en la práctica la decisión redujo sustancialmente el alcance del delito político, acercándolo a la categoría de delito común.

Factores dinámicos (eventos externos al sistema)

A finales de la década de 1990, Colombia atravesaba una fase de agudización sin precedentes del conflicto armado. En medio de este contexto de violencia generalizada, comenzaron a consolidarse una serie de iniciativas ciudadanas y normativas que marcaron un punto de inflexión en la manera en que la sociedad colombiana concebía la salida política negociada al conflicto.

Uno de los hechos más significativos fue la convergencia inédita entre movimientos sociales con visiones inicialmente divergentes. Por un lado, la Red de Iniciativas por la Paz, de tendencia centroizquierdista y con una fuerte vocación pacifista; por otro, País Libre, organización emblemática en la lucha contra el secuestro y con una postura más cercana a sectores conservadores. A pesar de sus diferencias, ambas organizaciones articularon esfuerzos en torno al Mandato Ciudadano por la Paz, una plataforma que logró aglutinar diversas sensibilidades

sociales y políticas en torno al propósito común de propiciar una solución negociada al conflicto armado (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2022).

Este mandato tuvo un momento fundacional en el voto simbólico de los niños por la paz, y alcanzó su punto culminante el 26 de octubre de 1997, cuando más de diez millones de ciudadanos votaron afirmativamente por la paz durante las elecciones locales. A través de una papeleta adicional en las urnas, la ciudadanía expresó de manera masiva su respaldo a la salida política negociada, en lo que constituye hasta hoy uno de los gestos más contundentes de opinión pública a favor del diálogo y la reconciliación. Esta manifestación democrática generó un mandato político de tal envergadura que ningún candidato presidencial podía ignorarlo sin arriesgar su legitimidad electoral. (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2022)

Paralelamente, desde el ámbito institucional, el gobierno de Ernesto Samper sentó bases normativas importantes para el compromiso estatal con la paz, mediante la creación del Consejo Nacional de Paz. Esta instancia, formalizada en la Ley 418 de 1997, incorporó una amplia participación de la sociedad civil y se convirtió en el órgano consultivo más importante del Estado en materia de construcción de paz. La propia Ley 418 de 1997 – también conocida como la Ley de Orden Público – estableció un marco legal orientado a facilitar las acciones estatales para la búsqueda de salidas negociadas al conflicto armado, institucionalizando la paz como un objetivo nacional. (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2022)

En conjunto, la combinación de una movilización ciudadana sin precedentes, expresada en el Mandato Ciudadano por la Paz, y la consolidación de instrumentos normativos e institucionales como el Consejo Nacional de Paz, generó una presión estructural y simbólica que trascendía las disputas partidistas. En consecuencia, cualquier candidato que aspirara a la presidencia en ese contexto debía, inevitablemente, asumir un compromiso con la negociación política como vía legítima y necesaria para poner fin al conflicto armado.

El tránsito del gobierno de Ernesto Samper al de Andrés Pastrana marca un punto de inflexión en la dirección de la política de paz en Colombia. Durante el periodo 1994 - 1998, el ejecutivo sostuvo un discurso de paz asociado al fortalecimiento social del Estado coherente con el Plan Nacional de Desarrollo *El Salto Social* y, en lo instrumental, sentó bases jurídicas para eventuales conversaciones mediante la Ley 418 de 1997.

Sin embargo, la crisis de legitimidad derivada del Proceso 8.000 y la consiguiente erosión de capacidades políticas y diplomáticas limitaron la traducción de esos lineamientos en una estrategia efectiva y sostenida de negociación con las insurgencias (Pizarro, 2004).

Con la llegada de Andrés Pastrana en 1998, el Plan Nacional de Desarrollo *Cambio para construir la paz* plantea explícitamente la negociación como columna vertebral de la acción estatal, acompañada de un robusto dispositivo de política pública y diplomacia presidencial para viabilizarla (Departamento Nacional de Planeación, 1999)

Durante la campaña presidencial de 1997, el tema de la paz ocupó un lugar destacado en las plataformas de todos los candidatos, posicionándose como la segunda o tercera prioridad programática. Sin embargo, entre la primera y la segunda vuelta electoral, se produjeron acontecimientos significativos que alteraron el curso de la contienda y reconfiguraron las narrativas en torno a la posibilidad de una salida negociada al conflicto armado.

Uno de estos hechos fue la reunión de un delegado de la campaña de Andrés Pastrana con los comandantes de las FARC-EP, Manuel Marulanda Vélez "Tirofijo" y Jorge Briceño Suárez "Mono Jojoy" , con el objetivo de explorar las condiciones para una eventual negociación de paz. Posteriormente, se hizo pública una fotografía de Marulanda luciendo un reloj de la campaña presidencial de Pastrana que generó un fuerte impacto mediático. Esta imagen fue instrumentalizada por la campaña de Pastrana para posicionarlo como el candidato con mayor disposición – y capacidad – para sentarse a dialogar con la insurgencia, generando una percepción favorable en amplios sectores de la ciudadanía que anhelaban el fin del conflicto.

> Al regresar a Bogotá, esa fue la imagen que profusamente divulgó la campaña con la idea de que si ganaba Pastrana con él sí se firmaría la paz. Tras la foto de Ricardo con 'Tirofijo' y 'Jojoy', Pastrana ganó las elecciones. El candidato conservador obtuvo el 50.39 % de los votos frente al liberal que se quedó con el 46.53 %. Los analistas del momento destacaron en la victoria lo que se llamó el voto de 'Tirofijo' .(Neira Armando, 2020)

En este contexto, las FARC, fortalecidas militarmente tras un periodo de expansión y ofensivas sostenidas, modificaron sus exigencias iniciales: ya no reclamaban el control de un solo municipio como condición para iniciar el diálogo, sino de cinco —cuatro ubicados en el

departamento del Meta y uno en Caquetá— conformando lo que más adelante se conocería como la Zona de Distensión en el Caguán. De manera significativa, todos los candidatos presidenciales aceptaron esta exigencia, lo que fue interpretado como un amplio consenso nacional y un mandato político claro en favor de la paz.

A comienzos del siglo XXI, el gobierno colombiano enfrentaba un escenario de crisis multidimensional que combinaba la expansión territorial y militar de las FARC-EP, el fortalecimiento de estructuras paramilitares, la economía del narcotráfico y la debilidad institucional del Estado. En este contexto, la RAND Corporation – un influyente centro de pensamiento estratégico con sede en los Estados Unidos – publicó en 2001 el informe *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and*(Rabasa & Chalk, 2001)*Regional Stability* (Rabasa & Chalk, 2001), en el que analizó la crisis colombiana desde una perspectiva de seguridad hemisférica y formuló recomendaciones dirigidas tanto al gobierno colombiano como al estadounidense.

El documento advertía que la política del Estado colombiano, excesivamente dependiente de la negociación con los grupos insurgentes y de la asistencia antinarcóticos por parte de los Estados Unidos, carecía de claridad estratégica y de metas político-militares coherentes. RAND cuestionó que el diseño de esta política no respondiera al análisis integral del conflicto y no contemplara la consolidación del control territorial como una prioridad estatal inmediata (Pérez Salazar, 2002).

En ese sentido, uno de los principales desafíos señalados era la urgente necesidad de una reforma profunda del aparato militar. RAND identificó como limitante estructural el hecho de que aproximadamente el 70% del pie de fuerza estuviera compuesto por soldados conscriptos, lo que disminuía su capacidad operativa ante una insurgencia cada vez más profesionalizada. Por ello, recomendó avanzar hacia una fuerza profesional, con énfasis en movilidad, inteligencia, comunicaciones y coordinación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, proponiendo también una modernización del equipamiento logístico y tecnológico (Pérez Salazar, 2002)

El informe también resaltó la insuficiencia crónica del gasto militar colombiano, que se había mantenido en torno al 3,5% del PIB desde los años noventa. Según los expertos de RAND,

esta cifra resultaba incompatible con los requerimientos de un Estado en emergencia que enfrentaba una amenaza insurgente creciente. Propusieron como referencia el caso de El Salvador durante la administración Reagan, donde un programa de asistencia estadounidense permitió transformar el aparato militar salvadoreño y revertir el avance de la guerrilla. En el caso colombiano, estimaron necesario aumentar el gasto militar al menos en un 30% con relación al presupuesto del año 2000, y sostener ese incremento durante un mínimo de cinco años (Pérez Salazar, 2002, p. 240).

De manera adicional, RAND recomendó la conformación de unidades móviles con capacidades especializadas, como fuerzas anfibias con respaldo naval y artillería de apoyo, que pudieran establecer "burbujas de seguridad" en corredores estratégicos y regiones claves para la actividad económica y civil. Asimismo, se sugirió reemplazar la infraestructura de comunicaciones terrestre por sistemas satelitales, para aumentar la efectividad y seguridad de las operaciones y liberar efectivos actualmente dedicados a tareas logísticas (Pérez Salazar, 2002).

En cuanto a la política exterior estadounidense, el informe subrayó que la distinción entre lucha contra las drogas y contrainsurgencia era insostenible. Señaló que el control territorial ejercido por las guerrillas sobre amplias zonas rurales era el principal obstáculo para derrotar al narcotráfico, por lo que Estados Unidos debía asumir un compromiso más amplio con la estabilización de Colombia. De lo contrario, se enfrentaría a una disyuntiva crítica: escalar su intervención o aceptar el fracaso de su estrategia regional. Como medida preventiva, RAND recomendó diseñar una estrategia alterna de cooperación multilateral hemisférica, en caso de que la crisis colombiana se desbordara hacia los países vecinos (Pérez Salazar, 2002)

Estas recomendaciones no solo evidencian la gravedad del momento que atravesaba Colombia, sino que también reflejan una concepción de la seguridad regional en la que la estabilidad de los Estados está intrínsecamente ligada a su capacidad de control interno. La respuesta política a este diagnóstico fue la implementación del Plan Colombia —firmado en 1999 entre los gobiernos de Andrés Pastrana y Bill Clinton— que incorporó buena parte de las líneas estratégicas delineadas por RAND, especialmente en lo relacionado con asistencia militar, reforma de las Fuerzas Armadas y lucha contra el narcotráfico.

Otro factor que es importante destacar como evento exógeno que condicionó agendas, ritmos e instrumentos de la política de paz durante el periodo 1998 – 2002 fue precisamente el Plan Colombia. Este plan fue el instrumento a partir del cual se incorporaron influencias internacionales en la política de paz directamente relacionados con los intereses norteamericanos. Dicha influencia, que movilizó importantes recursos[7], logró desplazar parte de la toma de decisiones hacia la estrategia de seguridad y defensa en su componente militar. Dicho plan, que fue presentado oficialmente por la presidencia en octubre de 1999, se concibió como un plan sexenal para la "*paz, prosperidad y fortalecimiento del Estado*", que articulaba una estrategia de paz negociada con la guerrilla, una estrategia de desarrollo, una estrategia de lucha contra economías ilícitas y una estrategia de reestructuración de las fuerzas armadas y de la policía, entre otras, bajo un mismo paraguas de acción estatal ampliada (Presidencia de la República, 1999).

Los reportes del Congreso de los Estados Unidos mostraron en 2005 cómo ese apoyo se canalizó, sobre todo, vía la Iniciativa Andina contra las Drogas, financiando la avanzada militar al sur de Colombia en áreas de entrenamiento, equipamiento de brigadas antinarcóticos y movilidad aérea (Veillette, 2005) , lo que territorializó el plan y reforzó el sesgo securitario en el corto plazo. A la vez, los balances del DNP documentan que, aunque no sustituyó la política de paz, el Plan Colombia reordenó prioridades y añadió condicionalidades externas y nuevas métricas (reducción de cultivos, protección de infraestructura, fortalecimiento institucional) que coexistieron – no siempre en sincronía – con la lógica de la mesa del Caguán. Consecuentemente la "paz" empezó a medirse tanto por el control de amenazas como por avances de negociación, alterando los incentivos y la capacidad de des-securitizar la contienda en ese tramo.

[7] Sumado a un paquete de ayuda que ya había sido aprobado, El Congreso de EE. UU. aprobó en julio de 2000 un suplemento de USD 1,3 mil millones con salvaguardas en DD. HH. y límites de personal (Public Law 106 - 246, 2000).

4.1.2. Sistemas de creencias estrategias y cambios de política

Coalición gubernamental

El gobierno de Andrés Pastrana organizó su acción en torno a una convicción normativa básica: la paz negociada es el camino preferente y legítimo para cerrar el ciclo de confrontación armada, siempre dentro del orden constitucional y con sujeción al DIH y a los derechos humanos. En este núcleo de creencias profundas confluyeron tres ideas que estructuran el sentido de la intervención estatal: la primacía de la democracia como horizonte de salida al conflicto, la responsabilidad del Estado en preservar el monopolio legítimo de la fuerza, y la compatibilidad entre reconciliación y modernización del país. Esa triada se volvió explícita cuando la agenda gubernamental colocó la paz como fundamento del desarrollo y el desarrollo como garantía de una paz durable, tal como se concibió en el Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002, significativamente titulado "Cambio para construir la paz"(Departamento Nacional de Planeación, 1999).

Sobre esta base se articuló el núcleo de creencias de políticas de la coalición gubernamental. Primero, la negociación dejó de ser un recurso alterno para convertirse en el eje de gobierno, en este sentido la *Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia* (Gobierno Nacional & FARC-EP, 1999) fijó un temario público y una gramática de interlocución que buscaba ordenar la controversia armada en torno a principios, secuencias y mecanismos verificables.

Segundo, se asumió que el diálogo necesitaba condiciones territoriales y de seguridad específicas; de ahí la zona de distensión en cinco municipios de Meta y Caquetá, creada para facilitar encuentros, instalar protocolos y habilitar garantías recíprocas.

Tercero, la política de paz se internacionalizó deliberadamente. A la diplomacia de acompañamiento, países y organismos se sumó la arquitectura de Plan Colombia, concebida para atacar los vínculos entre economía ilegal y conflicto mediante cooperación financiera, fortalecimiento institucional y apoyo a capacidades estatales, bajo la premisa de que sin controlar esas rentas sería inviable una negociación sostenible.

Cuarto, el andamiaje jurídico se entendió como condición de posibilidad del proceso. La Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999, dotó al Ejecutivo de instrumentos para

autorizar acercamientos, acreditar vocerías, suspender órdenes de captura a miembros representantes y suscribir acuerdos, haciendo jurídicamente operable el paso de los contactos informales a la mesa formal (Congreso de Colombia, 1997).

En el plano de las creencias secundarias, la coalición gubernamental ajustó procedimientos, dispositivos y ritmos conforme evolucionaba el proceso. Hubo reglas de funcionamiento de la mesa, acreditación de voceros, instancias técnicas, esquemas de verificación con apoyo internacional, decisiones presupuestales y normativas para sostener la interlocución y prórrogas periódicas de la zona.

Ahora bien, la coherencia del sistema, negociar para cerrar el conflicto, con reglas y acompañamiento internacional, convivió con tensiones en la mezcla de instrumentos. En la práctica, el Plan Colombia se implementó con predominio relativo de componentes de seguridad y antinarcóticos frente a los de desarrollo y reforma institucional, lo que alimentó críticas sobre un desbalance de medios respecto de los fines de la negociación. De acuerdo con el MCP, esto no niega el núcleo de creencias de la coalición de gobierno, pero sí muestra cómo la distribución de recursos, las ventanas de oportunidad externas y los "shocks" del entorno condicionaron la trayectoria de los instrumentos sin desplazar la pretensión original de una salida pactada.

En conjunto, el sistema de creencias de la coalición de Pastrana apostó por una paz negociada con dos capas: reducir la violencia directa (paz negativa) mediante ceses, garantías y verificación, y sentar bases de paz positiva a través de reincorporación, presencia estatal y reformas que sustituyeran la coerción por reglas democráticas. La mesa, la zona, la juridificación del proceso y la diplomacia de apoyo fueron los vehículos elegidos para convertir ese sistema de creencias en política pública. Aunque el proceso del Caguán terminó sin acuerdo final, dejó una huella institucional: normas, prácticas diplomáticas y saber hacer de mesas, entre otros, que sería reutilizada y reconfigurada en ciclos posteriores de la política de paz en Colombia.

Coalición insurgente

Por su parte, las FARC-EP constituyeron una coalición insurgente con un sistema de creencias relativamente estable, cuyo núcleo profundo combinó elementos del marxismo-leninismo y del bolivarianismo, una lectura del conflicto como expresión de dominación social y territorial, y la

convicción de que la lucha armada era un medio legítimo frente a déficits históricos de representación y a la violencia estatal y paraestatal. Ese trasfondo ideológico se articuló desde sus documentos fundacionales, como el Programa Agrario de los Guerrilleros, 1964, actualizado en la Octava Conferencia de 1993 (FARC-EP, 1993), y se proyectó luego en plataformas políticas más amplias como la Plataforma Bolivariana por la Nueva Colombia, 1993[8], donde se condensan demandas de soberanía, reforma estructural y solución política al conflicto.

Sobre ese sustrato se edificó un núcleo de políticas para el subsistema de paz que reconocía la negociación como ruta aceptable sólo si abría paso a cambios de fondo, especialmente en temas como la reforma rural y el ordenamiento agrario, ampliación de la democracia y garantías para

---

[8] Documento programático de las FARC-EP (VIII Conferencia, abril de 1993) que propone un "gobierno de reconstrucción y reconciliación nacional" con diez pilares: (1) solución política al conflicto armado; (2) redefinición de la doctrina de defensa de corte "bolivariano": Fuerzas Militares orientadas a la soberanía y no a la represión interna, Policía reubicada bajo el Ministerio de Gobierno, y énfasis en derechos humanos; (3) reforma político-institucional para ampliar la participación y el control ciudadano: Procuraduría como rama independiente con elección popular del Procurador, Congreso unicameral, garantías plenas a la oposición (incluido acceso a grandes medios), libertad de prensa, autonomía del órgano electoral y elección del alto poder judicial por jueces y magistrados, junto con moralización del Estado; (4) modelo de desarrollo con justicia social y rol protagónico del Estado como propietario/gestor en sectores estratégicos, fortalecimiento del mercado interno, autosuficiencia alimentaria, estímulos a la producción (de la micro a la gran empresa) y a la economía solidaria, con participación de gremios, sindicatos, academia y regiones en las decisiones; (5) priorización del gasto social (50% del presupuesto) y ciencia (10%); (6) tributación progresiva y IVA solo a bienes suntuarios; (7) política agraria con democratización del crédito y asistencia, protección frente a la competencia externa, planes regionales participativos, eliminación del latifundio, redistribución de la tierra y protección de reservas; (8) soberanía sobre recursos naturales: renegociación de contratos lesivos, Comisión Nacional de Energía con participación estatal-laboral-regional, nuevas refinerías y petroquímica, transparencia en Cusiana y "sembrar el petróleo"; (9) política exterior soberana orientada a la integración latinoamericana, revisión de pactos militares y renegociación de la deuda externa con diez años de gracia; (10) enfoque social del fenómeno de las drogas, no militar, con acuerdos internos e internacionales y corresponsabilidad de países consumidores.

la oposición, rediseño de la justicia y del aparato de seguridad, y una política económica "nacional y soberana". Esa concepción quedó formalizada en la Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia acordada con el Gobierno en mayo de 1999, que organizó el diálogo en 12 ejes (solución política, política agraria, reforma política, DIH, Fuerzas Militares, relaciones internacionales, entre otros) (Gobierno Nacional & FARC-EP, 1999).

En esa misma clave programática, la Plataforma Bolivariana postuló un "nuevo gobierno" de orientación democrática-bolivariana, con énfasis en soberanía, redistribución y participación popular, mostrando que la mesa de negociación se concebía como transición hacia reformas estructurales y no sólo como mecanismo de desarme (FARC-EP, 1993).

La trayectoria previa de las FARC-EP en procesos de paz explica rasgos clave de las creencias del nivel del núcleo de política. El Acuerdo de La Uribe (1984) cese al fuego y apertura política y la posterior violencia contra la Unión Patriótica marcaron su lectura sobre garantías y juego limpio en la competencia democrática. En su narrativa, el exterminio de la UP probaba que sin transformaciones y salvaguardas robustas la oposición legal era inviable; de ahí su insistencia en condiciones de seguridad, reformas políticas y verificación internacional como precondiciones para cualquier tránsito negociado. La documentación de la Comisión de la Verdad, el CNMH y decisiones internacionales sobre el caso UP ofrecen un contexto empírico de esa experiencia y sus efectos sobre las creencias de la coalición insurgente.

En el plano de los aspectos secundarios, la coalición insurgente defendió arreglos tácticos que, en su visión, materializaban garantías para el diálogo: zonas de encuentro o despeje con presencia estatal reducida, acreditación de voceros y miembros representantes, protocolos de seguridad y acuerdos humanitarios en aplicación del DIH. La zona de distensión del Caguán respondió a esa lógica de dispositivo territorial para negociar, mientras el temario común incorporó capítulos de DIH y verificación precisamente para reforzar la confianza procedimental. De acuerdo con lo que las FARC-EP habían postulado en su Octava Conferencia (1993) se puede entender cómo la combinación de "lucha por todos los medios" y negociación no se percibía como contradictoria, sino como estrategias paralelas condicionadas por coyuntura, correlación de fuerzas y ventanas de oportunidad.

Ahora bien, para las FARC-EP la apuesta por una negociación orientada a la transformación convivió con tensiones y dilemas. Por una parte, su defensa de la soberanía y la crítica al "imperialismo" generó recelo frente a esquemas de cooperación internacional centrados en el componente antinarcóticos y en la militarización, lo que minó su confianza en el contexto del Plan Colombia. Por otra, la exigencia de condiciones de seguridad y de reformas previas chocó de manera recurrente con los tiempos y límites políticos del Gobierno. Aun así, se aceptó una internacionalización siempre que el acompañamiento de países y organismos, y los procesos verificación reforzaran garantías sin traducirse en tutelaje sobre la agenda de cambios. En este punto coinciden los documentos programáticos insurgentes y los análisis independientes de sus agendas de negociación a lo largo de los distintos ciclos: la solución política era preferible a la victoria militar, siempre que habilitara transformaciones sustantivas y reglas estables para la competencia democrática.

Durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998–2002), Colombia vivió una etapa clave en el intento por alcanzar una solución política al conflicto armado interno. Esta apuesta se tradujo en la puesta en marcha de una arquitectura normativa orientada a facilitar el diálogo con la guerrilla de las FARC-EP, así como a crear condiciones institucionales para la desescalada del conflicto. Si bien este esfuerzo no culminó en un acuerdo definitivo, sentó precedentes relevantes en el desarrollo de marcos legales para la negociación en contextos de violencia armada.

La disputa por la paz en el periodo 1998 - 2002 puede leerse como un esfuerzo simultáneo y competitivo entre dos coaliciones por traducir sus sistemas de creencias - sus diagnósticos, metas y teorías causales – en diseños institucionales, reglas y prácticas. En el gobierno de Andrés Pastrana, el núcleo de políticas situó la negociación como estrategia ordenadora del Estado; en las FARC-EP, el núcleo definió la negociación como aceptable si habría reformas de fondo y garantizaba condiciones para la oposición. Lo decisivo es cómo cada coalición convirtió creencias en política usando repertorios de recursos (autoridad legal, capacidades coercitivas, apoyo y financiamiento, plataformas programáticas, capital internacional) y estrategias (diseño de arenas, encuadres narrativos, secuenciación, verificación, presión armada o social).

De acuerdo con nuestro marco teórico, los cambios se dieron en el nivel de las creencias secundarias y no tanto sobre el núcleo de política, en todo caso sin afectar las creencias

profunda. Respecto del periodo anterior se mantuvo la creencia normativa de que la salida negociada era deseable; no obstante, variaron de manera sustantiva las creencias sobre cómo hacerla viable. En Samper primó una visión de paz anclada en la política social y en marcos legales de habilitación con bajo o nulo acoplamiento entre instrumentos y coaliciones de apoyo, ello por cuenta del escaso capital político de su gobierno, mientras que en Pastrana se conformó una coalición impulsora de la negociación, con mayor densidad organizativa y un paquete de instrumentos más coherente: zona de distensión, agenda común, verificación, y cooperación internacional.

Ahora bien, la centralidad de la negociación en 1999 - 2002 convivió con dinámicas que tensionaron sus resultados. La expansión y articulación del paramilitarismo a escala nacional desde 1997, la persistencia de economías ilegales y el uso estratégico de la mesa por parte de las FARC-EP para reposicionarse territorial y militarmente, generaron costos políticos crecientes para el gobierno, erosionando el apoyo social a la zona de distensión (Pizarro, 2004). Paralelamente, el Plan Colombia tendió a implementarse con predominio de componentes de seguridad y antinarcóticos, desplazando en la práctica la dimensión de desarrollo alternativo y reforma institucional que el discurso oficial destacaba (Vaicius, 2002). La combinación de estos factores desembocó en la ruptura de los diálogos en febrero de 2002.

Leer la transición al cuatrienio 1998-2002 con lentes del MCP permite distinguir con claridad qué permaneció y qué cambió en los sistemas de creencias de la coalición de gobierno y de la coalición FARC-EP. En ambos casos, el núcleo profundo y el núcleo de política mostraron continuidad: para el gobierno, la primacía del orden constitucional y el monopolio legítimo de la fuerza; para las FARC-EP, una lectura ideológica del conflicto con raíces en su Programa Agrario y, por tanto, en demandas de transformación estructural. Lo decisivo, sin embargo, ocurrió en el núcleo de creencias secundarias, donde se reordenaron metas, diagnósticos y teorías causales que guiaron las decisiones de cada parte.

Frente al periodo anterior, el gobierno de Andrés Pastrana recentralizó la negociación como estrategia ordenadora del Estado. El Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, *Cambio para construir la paz* colocó la paz como eje de gobierno - no ya como capítulo - y articuló seguridad, diplomacia y desarrollo alrededor de la salida negociada. Ello se tradujo en tres movimientos de política:

- Instituir condiciones territoriales para dialogar mediante la zona de distensión (cinco municipios de Meta y Caquetá), más tarde clausurada tras el fracaso del proceso.

- Juridificar el proceso ampliando el uso del andamiaje habilitante de la Ley 418 de 1997 – prorrogada por la Ley 548 de 1999 – que autorizaba acercamientos, negociación y suscripción de acuerdos por representantes del Gobierno. Uno de los desarrollos más emblemáticos en la aplicación de esta ley fue la expedición de la Resolución 85 de 1998, mediante la cual se estableció la llamada zona de distensión en los municipios de San Vicente del Caguán (Caquetá) y La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa (Meta). Esta zona, de aproximadamente 42.000 km², fue desmilitarizada con el objetivo de facilitar los acercamientos y el diálogo con las FARC-EP. La resolución se convirtió en el símbolo más visible del proceso de paz, pero también en el eje de las críticas y tensiones que marcaron el periodo. En el plano político, el Acuerdo de Caquetania (1999) y el Acuerdo de Los Pozos (2001) buscaron fortalecer los mecanismos de diálogo, definir una agenda común y construir confianza entre las partes. El primero reafirmó la voluntad de diálogo, mientras que el segundo, firmado en un momento de crisis del proceso, buscó revitalizar la mesa de negociaciones a través de compromisos específicos en materia humanitaria y de lucha contra el paramilitarismo.

- Internacionalizar recursos y acompañamiento mediante Plan Colombia, bajo la premisa de que las rentas ilícitas alimentaban el conflicto y minaban la legitimidad estatal. Estas decisiones muestran un cambio mayor del núcleo de políticas: la negociación pasa a ser columna vertebral de la acción gubernamental y condiciona la mezcla de instrumentos.

Ese reordenamiento también se expresó en reglas y productos concretos: la *Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia* fijó principios, temario y gramática de la interlocución con las FARC-EP; la OACP operó procedimientos de acreditación de voceros y verificación, y el Ejecutivo moduló la zona con prórrogas y, finalmente, con su cierre cuando consideró agotada la vía en febrero de 2002. Tales ajustes son cambios menores en los aspectos secundarios coherentes con un núcleo que priorizó negociar para cerrar el conflicto en un marco de legalidad y acompañamiento internacional.

Del lado insurgente, el núcleo profundo referido a las ideas marxistas y bolivarianas, la reivindicación agraria y la democratización se mantuvo estable, anclado en el Programa Agrario y reafirmado en documentos de los noventa, como la Octava Conferencia (FARC-EP, 1993). Lo que sí cambió fueron algunas creencias en el núcleo de políticas para el subsistema de paz: las FARC-EP aceptaron la negociación como ruta condicionada a reformas de fondo (rural, política, seguridad, justicia, modelo de desarrollo) y a garantías robustas para la oposición. En esto hubo acuerdo entre la coalición gubernamental y la coalición insurgente, de tal manera que sus posiciones quedaron plasmadas en el acuerdo de la Agenda común (1999).

En el plano de recursos, la coalición de gobierno se apoyó en autoridad legal formal y en diseños organizativos para encauzar el proceso. La Ley 418 de 1997 – prorrogada por la Ley 548 de 1999 – habilitó acercamientos, diálogos, negociaciones y suscripción de acuerdos por representantes expresamente autorizados por el Ejecutivo, y dotó de coberturas como, por ejemplo, suspensión temporal de órdenes de captura a voceros acreditados, a quienes actuaran por mandato gubernamental. Tales normas fijaron, además, que la dirección del proceso correspondía de manera exclusiva al Presidente, anclando la conducción en el centro del gobierno.

Esa autoridad se tradujo en estrategias concretas. Primero, territorializar la negociación mediante la zona de distensión (cinco municipios en Meta y Caquetá), concebida como dispositivo para instalar la mesa, movilizar audiencias públicas y operar protocolos; su finalización al cerrar el ciclo del Caguán. Segundo, ordenar la interlocución con un temario y reglas: la *Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia* fijó principios, doce ejes temáticos y compromisos de metodología y verificación. Tercero, internacionalizar la política: el Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002 convirtió la paz en eje de gobierno y emparejó desarrollo y paz, mientras el Plan Colombia canalizó recursos financieros, técnicos y militares bajo la premisa de que las rentas del narcotráfico alimentaban la guerra y minaban la legitimidad estatal. Estas decisiones plasman la creencia gubernamental de que negociar requiere arena propia, reglas jurídicas claras y apalancamiento externo.

Desde el Marco de las Coaliciones Promotoras (MCP), el gobierno combinó la creación y configuración de foros decisorios con la selección estratégica del foro. En concreto, instituyó y dotó de garantías espacios de decisión —la mesa, la zona y las audiencias públicas— e incorporó

acompañamiento internacional para elevar los costos de ruptura y reforzar su capacidad de definir la agenda. La secuencia de acuerdos de metodología, comunicados conjuntos y comisiones de acompañamiento evidencia un esfuerzo por procedimentalizar el conflicto. Cuando ese ciclo se agotó, el mismo repertorio jurídico permitió clausurar la experiencia de zona y reubicar a la Fuerza Pública.

Del lado insurgente, el capital organizativo y territorial - estructuras de frente, movilidad y control territorial - y la capacidad coercitiva se combinaron con plataformas programáticas para dotar de contenido estratégico a la mesa. Entre los recursos materiales, el financiamiento jugó un papel clave: el "gramaje" (tributación sobre transacciones de pasta base de coca) proporcionó flujos en varios enclaves durante los noventa y comienzos de los 2000, diferenciando frentes "ricos" y "pobres" y sosteniendo la logística de guerra. Evaluaciones de UNODC documentan, además, la magnitud y localización de cultivos a comienzos de la década, contexto objetivo de esas rentas. En paralelo, el uso sistemático del secuestro como herramienta de presión y financiamiento – caracterizado por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) como un fenómeno "sustantivo de la guerra" – reforzó la coerción negociadora (Aguilera, 2014).

La coalición insurgente tradujo sus creencias a la mesa mediante tres estrategias. Primero, fijó el horizonte: negociar sólo tenía sentido si desembocaba en reformas estructurales (rural, política, seguridad, justicia) y en garantías robustas para la oposición, lo cual quedó plasmado en el Acuerdo de "*Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia", Gobierno Nacional - FARC-EP* suscrito el 6 de mayo de 19999; por eso insistió en capítulos de DIH y verificación. Segundo, convirtió el territorio en recurso político: la zona de distensión funcionó como espacio de organización, comunicación y validación, en el entendido de que la política requería un "dispositivo de garantías" que redujera la asimetría frente al Estado. Tercero, combinó presión y diálogo, una estrategia de doble carril. Por un lado la continuidad de operaciones y hechos de alto impacto, como el secuestro del senador Jorge Géchem tras el desvío de un avión en febrero de 2002 – tensionó la mesa y, a la postre, se volvió contra-recurso, pues detonó el cierre gubernamental del proceso.

La insurgencia buscó elevar el umbral de concesiones y proteger el tránsito hacia la competencia democrática mediante reglas procedimentales que materializaban su creencia de que sin garantías no había solución política viable. La reciprocidad que esperaba del otro lado —ceses

verificables, reformas y salvaguardas— no se produjo en los ritmos ni con el alcance que su sistema de creencias demandaba; de ahí la persistencia del repertorio coercitivo durante el diálogo.

Ambas coaliciones invirtieron en encuadres y audiencias. El gobierno ancló su narrativa en la idea de desarrollo y paz como binomio, y promovió audiencias públicas para ampliar participación y respaldo; al mismo tiempo, el Plan Colombia operó como marco de legitimación externa que conectaba la paz con la lucha contra economías ilícitas, movilizando cooperación financiera y militar. Las FARC-EP, por su parte, encuadraron la mesa como tránsito a reformas y apelaron a acompañamiento internacional y verificación para elevar la credibilidad de garantías; su apuesta por audiencias y foros en el Caguán buscó demostrar que la negociación era política y no sólo militar. La cronología de acuerdos de metodología y comunicación, junto con las piezas programáticas y el PND, permite observar cómo estas narrativas se institucionalizaron en reglas y artefactos que organizaron el proceso.

Ahora bien, la ruptura en 2002 no invalida la traducción de creencias en arreglos. El gobierno diseñó arenas (zona, mesa, audiencias), juridificó el proceso, internacionalizó apoyos (Plan Colombia, comisiones de acompañamiento) y mantuvo la titularidad decisoria presidencial; cuando la correlación de eventos internos lo exigió, usó la misma caja de herramientas para clausurar la zona. La insurgencia institucionalizó su demanda de garantías en el Acuerdo de "Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia", Gobierno Nacional - FARC-EP, y sostuvo presión armada para maximizar su poder de negociación, financiada por tributación ilícita y prácticas como el secuestro. Los recursos de cada coalición —legales, financieros, coercitivos, internacionales— convergieron en estrategias razonables desde sus creencias, pero desalineadas en tiempos y umbrales: la mesa exigía sincronía entre garantías, verificación y reformas que ninguna parte logró producir de modo mutuamente creíble.

Entre 1996 y 2002, Colombia experimentó transformaciones significativas en su conflicto armado, marcadas por el fortalecimiento militar de las FARC y la consolidación del paramilitarismo. Estos cambios alteraron profundamente la dinámica del conflicto y sentaron las bases para políticas de seguridad y negociaciones de paz en los años siguientes.

Durante este período, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) evolucionaron hacia una estructura militar más sofisticada, abandonando tácticas defensivas en favor de operaciones ofensivas coordinadas. Este cambio se evidenció en ataques como la emboscada en Cerro Patascoy en 1997, la toma de la base de Las Delicias en 1996, la emboscada en El Billar en 1998, y las ofensivas en Miraflores y Mitú en 1998. Estas acciones demostraron la capacidad de las FARC para planificar y ejecutar operaciones complejas, desafiando la autoridad del Estado en regiones clave .

La creciente capacidad militar de las FARC generó preocupación tanto a nivel nacional como internacional. Un informe de la RAND Corporation en 2001 advirtió que, sin una reforma militar significativa, las FARC podrían alterar la correlación de fuerzas y amenazar la estabilidad del Estado colombiano (Rabasa y Chalk, 2001). Esta evaluación impulsó iniciativas como el Plan Colombia, firmado en 1999, que buscaba fortalecer las fuerzas armadas y combatir el narcotráfico.

Paralelamente, el paramilitarismo en Colombia pasó de ser una federación de grupos locales a una estructura más unificada. En 1997, se formaron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), consolidando diversos grupos paramilitares bajo un mando centralizado. Esta unificación permitió a las AUC coordinar operaciones a nivel nacional y aumentar su influencia en regiones estratégicas (Restrepo, 2022).

El fortalecimiento de las AUC estuvo acompañado de una creciente infiltración en la política local y regional. Investigaciones han documentado cómo líderes paramilitares establecieron alianzas con políticos y empresarios, lo que les permitió consolidar su poder y expandir sus actividades ilícitas . Esta convergencia entre paramilitarismo, narcotráfico y política exacerbó la violencia y complicó los esfuerzos por resolver el conflicto armado(Restrepo, 2022).

El 20 febrero del año 2002, cinco meses después de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, el presidente Andrés Pastrana se dirigía al país para exponer las razones por las cuales el gobierno le pondría fin al proceso de paz con las FARC-EP. En su alocución el presidente presentaba un extenso dossier de más de 117 acciones terroristas que en el último mes incluían el asesinato de civiles, ataques a la infraestructura, secuestros de congresistas y, adicionalmente, denunciaba la utilización de la zona de distensión para fines diferentes al

desarrollo de las conversaciones de paz, entre ellas el reentrenamiento de las unidades guerrilleras, y la construcción de múltiples obras de infraestructura para fortalecer su participación en el negocio del narcotráfico. Así, en su mensaje el gobierno acusaba a la guerrilla de haber traicionado la voluntad de paz, e insistía una y otra vez en que las FARC-EP, con sus acciones, mostraban una clara señal de haber renunciado por completo a las causas políticas y se convertirían en nada más que un grupo narcoterrorista (Pastrana, 2002).

A pesar del "fracaso" de su política de paz, el presidente Pastrana argumentaba que los tres años y medio de conversaciones no habían sido tiempo perdido, sino que por el contrario dejaban muchos aprendizajes. Resaltaba, además del crecimiento de la economía, el fortalecimiento de las fuerzas militares y de policía, a las que les ordenaba la retoma inmediata de los cinco municipios y los cerca de 42.000 km que integraban la famosa zona de distensión del Caguán(Pastrana, 2002).

En suma, el cambio de gobierno reordenó prioridades, instrumentos y alianzas. De una fase de lineamientos frágiles y escasa tracción política (1994-1998) se pasó a otra en la que la negociación se convirtió en el eje de la gobernabilidad y de la política exterior (1998-2002). Aunque el proceso del Caguán fracasó, dejó legados institucionales y normativos - incluida la continuidad y sucesivas prórrogas de la Ley 418 - que serían decisivos para los ciclos posteriores de política de paz en Colombia, tanto en la deriva securitizada de la década siguiente como en el retorno a la negociación integral años después.

4.2. Securitización de la política de paz (2002 - 2010)

4.2.1. Factores de cambio

Parámetros relativamente estables

Durante el periodo 2002-2010 el entorno del subsistema de la política pública de paz conservo gran parte de los rasgos determinantes en la política salvo una variación importante en la estructura constitucional.

El acto legislativo 01 de 2004 introdujo un cambio en importante en la constitución de 1991: permitió una reelección inmediata del Presidente al reformar el artículo 197 de la constitución,

simultáneamente, introdujo reglas de participación política del Presidente y Vicepresidente en campaña (art. 127) y una reserva de ley estatutaria para asegurar la igualdad electoral entre candidatos (nuevo literal f del art. 152). Además, ajustó el régimen del Vicepresidente (art. 204) para armonizarlo con la posibilidad reeleccionista (Congreso de la República de Colombia, 2004).

Este cambio alargó el horizonte temporal de la coalición gobernante y reconfiguró incentivos en torno a continuidad de políticas, entre ellas la política de paz y seguridad. La igualdad electoral se desarrolló en la Ley 996 de 2005 (ley estatutaria de garantías), que fijó un marco de juego para campañas presidenciales: financiación preponderantemente estatal, límites y controles de gasto, reglas de acceso a medios, restricciones a la contratación pública y a la nómina en periodos preelectorales, y condiciones para la participación del Presidente–candidato (Congreso de la república de Colombia, 2005). El proyecto fue objeto de control previo y automático por la Corte Constitucional (Sentencia C-1153 de 2005), que definió parámetros de validez y declaró exequible, en lo sustancial, el nuevo régimen de garantías, con ajustes puntuales. Con esto, el rediseño reeleccionista quedó condicionado a una gramática de equilibrios electorales, reforzando la dimensión procedimental de la competencia democrática en un contexto de posible continuidad presidencial.

Por lo demás, se mantuvo la arquitectura constitucional de 1991 – separación de poderes, catálogo robusto de derechos y control constitucional, que actuó como restricción de fondo para cualquier arreglo de paz o de justicia transicional. Dentro de ese marco siguió vigente el andamiaje jurídico para exploraciones y diálogos creado por la Ley 418 de 1997 y prorrogado dos veces durante el periodo (Ley 782 de 2002 y Ley 1106 de 2006), lo que preservó la competencia del Ejecutivo para acercamientos con actores armados aun cuando la agenda pública se inclinó a la seguridad.

En segundo lugar, la calificación jurídica del fenómeno como conflicto armado no internacional bajo la cobertura del Derecho Internacional Humanitario (DIH) había sido afirmada por la Corte Constitucional, que incorporó, en su momento, estándares humanitarios al llamado bloque de constitucionalidad. Esta doctrina hizo exigibles reglas de distinción y protección de la población civil para todas las partes del conflicto y acotó el diseño de instrumentos de seguridad (Sentencia C-225, 1995). A ello se sumó, durante este periodo, la incorporación del

Estatuto de Roma mediante la Ley 742 de 2002 y su control de exequibilidad (Sentencia C-578, 2002), que introdujeron parámetros de responsabilidad penal internacional y de centralidad de las víctimas. Tales referentes operaron como fronteras normativas relativamente estables para cualquier política de paz o seguridad. Así mismo la revisión constitucional de 2006 (Sentencia C-370, 2006) marcó un hito al precisar estándares de proporcionalidad de penas, participación y reparación, desplazando parcialmente la política de seguridad hacia un equilibrio con los derechos de las víctimas e influenciando el diseño posterior de instrumentos de justicia transicional.

De otra parte, podemos señalar la persistencia de dinámicas humanitarias críticas como el desplazamiento forzado masivo y otras formas de victimización que fueron reconocidas judicialmente como un estado de cosas inconstitucional en la Sentencia T-025 de 2004. Esta declaratoria convirtió el goce efectivo de derechos de la población desplazada en obligación prioritaria y continua del Estado, condicionando metas, instrumentos presupuestales y rutas de coordinación interinstitucional; en términos del MCP fijó una línea de base social y ética difícil de mover a corto plazo.

En cuanto a la economía política del conflicto, esta continuó asociada a cultivos de coca y rentas ilícitas. Aunque el área sembrada se redujo hacia el final de la década (68.000 ha en 2009), la geografía de la coca siguió anclada a corredores selváticos, fronteras porosas y municipios con baja presencia estatal, reproduciendo incentivos armados y rutas de financiación que restringieron los rangos de diseño de política. La contaminación por minas antipersonal, usada extensamente por grupos armados ilegales, añadió costos humanitarios y operativos que configuraron prioridades de seguridad y desminado a lo largo del periodo (UNODC, 2010).

Finalmente, la dimensión transfronteriza del conflicto, especialmente en 2008 con la crisis andina tras la operación contra Raúl Reyes en territorio ecuatoriano, subrayó que las decisiones domésticas de paz y seguridad estaban encajadas en un entorno regional sensible. La creación en 2004 de la MAPP/OEA, con mandato de verificación y acompañamiento, también estabilizó expectativas sobre monitoreo internacional de procesos de DDR y diálogo. Estos factores introdujeron condicionantes diplomáticos y de verificación supranacional relativamente constantes.

En cuanto a los valores socioculturales fundamentales vale destacar que el giro punitivista que se dio a finales de los años 90 del siglo pasado y que restringió el alcance del delito político recibió, durante este periodo, recibió otro impulso por la doctrina de la guerra total y la política de seguridad democrática, que normalizó la violencia como forma de gobierno y debilitó la idea de la paz como transformación estructural. En lugar de priorizar la construcción de una paz positiva, entendida como la superación de toda forma de violencia: directa, estructural y cultural (Galtung, 2016) (Fisas, 1998), se impuso una visión conservadora y securitizada de la paz centrada en el silenciamiento de los fusiles sin atender las causas estructurales del conflicto. El énfasis securitizado contó con apoyo social amplio y altos niveles de aprobación presidencial, lo que amplió los recursos políticos de la coalición gobernante.

En ese contexto, la política de seguridad democrática, dentro de la cual se anidó el subsistema de la política pública de paz, se articuló con un modelo de acumulación por desposesión que favoreció el avance del extractivismo, la expansión agroindustrial y el fortalecimiento del capital transnacional, especialmente en zonas con alta presencia de población rural, comunidades étnicas y campesinas. Estas dinámicas estuvieron acompañadas de un uso diferencial del poder estatal, mediante el cual se favorecieron territorios clave para la inversión y se militarizó la gestión del conflicto en regiones periféricas. Muchas de las zonas priorizadas por los programas de consolidación estaban previamente intervenidas por megaproyectos económicos y que el disciplinamiento territorial sirvió como instrumento para facilitar el acceso de actores económicos a tierras disputadas históricamente por comunidades locales (Vélez, 2014).

A nivel institucional, la distribución de recursos también estuvo marcada por una lógica de fortalecimiento del aparato militar en detrimento de la inversión social. Los Planes de Consolidación Territorial, aunque formalmente orientados a la transformación de los territorios afectados por el conflicto, operaron en muchos casos como dispositivos de normalización institucional y control político, más que como verdaderos mecanismos de redistribución de poder y recursos (Aparicio Rueda et al., 2017). De este modo, las promesas de inclusión y justicia distributiva que acompañaron los discursos de paz quedaron subordinadas a prioridades de estabilización, orden público y funcionalidad económica del territorio.

La formulación e implementación de políticas públicas en materia de seguridad y territorialidad estuvo fuertemente condicionada por una estructura de valores que privilegió el orden, la

autoridad, el mercado y una noción excluyente de ciudadanía. En el discurso oficial de la Seguridad Democrática, se promovió la figura de los "ciudadanos de bien" como sujetos merecedores de protección estatal, frente a los "enemigos de la patria", considerados amenazas ilegítimas que debían ser neutralizadas por todos los medios posibles. Esta dicotomía moral, como bien lo advierte Muñoz Onofre (Muñoz Onofre, 2014), constituyó la base simbólica de una política que justificó la militarización del territorio, la restricción de derechos y la concentración del poder coercitivo bajo el argumento de la defensa del interés general. (Pardo, 2014).

En este marco, se construyó una narrativa épica que exaltaba la guerra como forma legítima de redención nacional. La política de seguridad democrática no solo articuló acciones militares, sino que promovió una ética del sacrificio y la obediencia institucional, en la que los militares fueron presentados como héroes civilizadores de una patria sitiada.

Por su parte, los valores asociados a la participación, la deliberación democrática, el reconocimiento de la diferencia y la reparación de las víctimas fueron subordinados, o incluso instrumentalizados, dentro de una lógica estatal que priorizó la gobernabilidad sobre la justicia. El uso del lenguaje de la paz y del desarrollo fue sistemáticamente reconfigurado para adaptarse a los imperativos del control institucional. Como lo plantea Vélez (2014), los discursos sobre desarrollo, derechos humanos y construcción de paz fueron cooptados y utilizados para validar procesos de despojo, disciplinamiento y control territorial.

> "*mecanismos como la militarización (legal e ilegal) han sido estrategias extraeconómicas de formación y acumulación de capital en nuevas geografías mineras y a través del despojo a las comunidades locales*"(Vélez, 2014)

En este sentido, la acción estatal no solo se basó en valores conservadores o neoliberales, sino que resignificó lenguajes progresistas para legitimar prácticas de exclusión y reproducción de jerarquías sociales.

Esta estructura de valores condicionó profundamente la forma en que se entendió el conflicto armado y sus posibles salidas. Al reducir la paz a la ausencia de insurgencia, se vació de contenido político y transformador la noción misma de paz, impidiendo la construcción de un pacto social incluyente. La política pública se diseñó e implementó desde una racionalidad

técnica y militar, desconectada de los valores de justicia social, equidad y dignidad humana que exigen las víctimas y los territorios históricamente marginados. Así, los valores que orientaron la acción estatal en este periodo no solo moldearon las estrategias de control, sino que delimitaron el horizonte de lo posible en términos de construcción de paz y democracia.

Por otra parte, la insuficiencia estructural del Estado para garantizar la seguridad y hacer cumplir la ley ha conllevado una incapacidad persistente para realizar los principios fundamentales de la justicia punitiva. Esta falencia no solo profundizó la percepción generalizada de impunidad, sino alimento una arraigada sensación de injusticia que, en muchos sectores sociales derivo en formas de venganza por mano propia. Estos sentimientos, anclados en memorias históricas de exclusión y violencia, han contribuido a legitimar, en ciertos contextos, la articulación con actores armados como mecanismos alternativos de justicia o protección. De esta manera, se reproduce una estructura de valores que normaliza la violencia como medio de resolución de conflictos y perpetúa el círculo de dominación y confrontación por fuera del Estado de derecho.

La persistencia del discurso de la seguridad como principio rector de la política de paz, especialmente desde el periodo de gobierno de Álvaro Uribe, consolidó una visión reduccionista de la paz, donde se normalizó el uso de la violencia como instrumento legítimo del Estado y se excluyeron del debate público las propuestas redistributivas y de transformación social que históricamente han enarbolado los movimientos insurgentes.

Factores dinámicos (eventos externos al sistema)

El primer elemento a considerar es el cambio en la coalición de gobierno. Para comprender la gran aceptación que tuvo el discurso bélico de la seguridad democrática que legitimó las formas directas de control territorial y regulación de la vida social, pero también las formas mediadas por actores no estatales se deben tener muy presentes los elementos del contexto nacional e internacional que favorecieron la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe.

La ruptura del proceso de conversaciones entre gobierno de Pastrana y las FARC-EP tuvo efectos en la posición ambigua de los colombianos que prontamente pasaron de la ilusión de la paz – representada en la propuesta de "*Cambio para construir la paz*"– a la ilusión de la guerra. El fracaso del proceso de paz con las FARC-EP, que como nunca en su historia se habían fortalecido militar y políticamente, desató un clima de temor en la opinión pública y se

empezaba a creer en una posible toma de Bogotá, pero, además, especialmente en los estratos altos de la sociedad, crecía la preocupación por el aumento de las acciones militares de las guerrillas, particularmente, el secuestro, la extorsión y los retenes ("pescas milagrosas") en las carreteras del país (Macías, 2021).

Con el fracaso del proceso de paz del Caguán, a principio del año 2002, el Estado enfrentaba una grave crisis de legitimidad que ponían en riesgo, como nunca antes, la estabilidad del régimen y la viabilidad del Estado, no sólo por los hechos más recientes de la coyuntura, sino por una serie de factores estructurales que cuestionaban la autoridad del régimen político y su capacidad para ejercer el poder y consolidar el monopolio de la violencia legítima, como por ejemplo, la persistencia de la violencia - que venía en ascenso desde la década de los 80 y se recrudeció producto del fallido proceso de apertura política de los años 90 - el clientelismo y la corrupción.

La situación de orden público era sin lugar a dudas crítica y empeoró todavía más en los primeros cinco meses del año 2002 cuando se produjeron hechos de gran impacto mediático como, por ejemplo, los secuestros por parte de las FARC-EP del senador Jorge Eduardo Gechem, de la candidata presidencial Ingrid Betancourt, de los doce diputados del Valle y del gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria, entre otros; Además, el asesinato del Arzobispo de Cali Monseñor Isaías Duarte Cancino y la masacre de Bojayá. La difícil situación en materia de orden público, la pérdida de credibilidad en el ejercicio de la política producto de la corrupción y la ineficacia de las autoridades públicas, y las tensiones con los países vecinos generaban una situación que ponía en riesgo la continuidad del régimen político.

En suma, la creciente pérdida de credibilidad de la sociedad en la política y los políticos a causa de la crisis económica que se manifestaba en un retroceso de 15 años en indicadores de bienestar y de la corrupción endémica del régimen político permite entender que:

> La elección de Álvaro Uribe Vélez como presidente de Colombia en el año 2002 se corresponde con la necesidad que tenía el establecimiento de resolver la crisis integral que, de forma larvada, vive el país desde mediados de los años noventa. Su triunfo refleja una profunda crisis de los partidos tradicionales, pues por primera vez en la historia política del siglo XX colombiano un candidato

> disidente del partido liberal logró superar las lealtades tradicionales de los jefes locales y regionales del mismo. Álvaro Uribe Vélez hizo su aparición como candidato presidencial en el año 2001. Se presentó como un candidato independiente de los partidos políticos tradicionales y con partido propio: el Partido de la U (Hernández Riveros, 2018)

En el panorama internacional, tras los atentados del 11 de septiembre que conmocionaron al mundo entero, los Estados Unidos hacen un llamado mundial y declaran la guerra total al terrorismo internacional. El cuestionado gobierno de Bush aprovechó el momento para legitimarse y conseguir nuevos apoyos en la opinión pública; amparado en el bombardeo mediático que recibió el mundo tras los hechos ocurridos, cambió el discurso de su política exterior para justificar el uso de la fuerza como única salida frente a la amenaza terrorista y hacerlo, además, de manera unilateral e inconsulta frente al resto de Estados. Apelando al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas el presidente Bush legitimaba, de una parte, su guerra en Afganistán, al punto que ningún diplomático de la ONU cuestionó la medida que requería por lo menos una discusión en el consejo de seguridad de este organismo, y de otra aseguraba una nueva estrategia para garantizar su hegemonía mundial.

La profundización de la globalización y la consolidación de EEUU único polo hegemónico en lo político y militar que – tras los atentados del 11S – impuso una nueva agenda global en la cual la lucha contra el terrorismo se convirtió en el principal objetivo. En el plano internacional, tras el 11-S se consolidó un entorno normativo y de cooperación antiterrorista relativamente estable: la UE y EE. UU. mantuvieron listados y marcos de sanciones contra organizaciones como las FARC-EP y el ELN; esto limitó el reconocimiento externo como actores políticos y reforzó el enfoque de seguridad del gobierno colombiano.

En este contexto, en Colombia, de creciente autoritarismo interiorizado en importantes sectores de la sociedad, que creó un entorno favorable a proyectos político-militares de tipo contrainsurgentes en el ámbito local, regional o nacional y que alimentó comportamientos excluyentes y de tendencia antidemocrática, se desarrollaba la campaña presidencial para el periodo 2002-2006 a las cual se presentaba Álvaro Uribe como un candidato "independiente" a pesar de haber sido senador (1986-1994) y gobernador de Antioquia (1995-1997) por el partido liberal.

Para mediados de 2001, Uribe no pasaba de ser un político local sin mayor resonancia en la escena política nacional, sin embargo, para febrero de 2002 había logrado posicionar su nombre, lideraba las encuestas de intención de voto y su carrera de ascenso a la presidencia de la república se proyectaba vertiginosamente.

> El tema de la seguridad se integró en la conciencia ciudadana hasta convertirse en el problema más sentido de la opinión pública durante el último año del gobierno de Pastrana (1998-2002). Esta situación le sirvió al candidato disidente del Partido Liberal, Álvaro Uribe, para ascender en las encuestas electorales, sobre la base de la persistencia de la violencia guerrillera y su competencia armada con los grupos paramilitares. Además de la seguridad con autoridad, su campaña política se basó en la crítica a la corrupción y la politiquería, complemento moralista de gran impacto en un país en el que el sistema político se sustenta en prácticas clientelistas y corruptas. De esta forma, Uribe triunfó en la primera vuelta electoral, en mayo de 2002, frente al candidato oficial del Partido Liberal. (Leal, 2006, p. 229)

Conviene señalar que el éxito de Uribe debe encontrarse en la confluencia de por lo menos tres factores – asociados, por supuesto, a lo anteriormente planteado:

Primero, su propuesta de gobierno, contenida en su famoso *manifiesto democrático* con el cual apuntalaba una serie de propuestas para enfrentar los que el candidato consideraba los principales males de la patria: la corrupción y el terrorismo, fundamentalmente (Á. Uribe, 2001).

Haciendo una muy breve abstracción el contenido de los 100 puntos del manifiesto democrático planteaba:

- Un rechazo vehemente a la clase política tradicional e incluso al modelo neoliberal, que "abandona lo social a la suerte del mercado, con lo cual aumentan la miseria y la injusticia social".

- Avanzar hacia la consolidación de un Estado Comunitario, un país de empresarios, encaminado a "erradicar la miseria, a construir equidad social y a dar seguridad", en el marco de una política de seguridad que haga frente enfrente al terrorismo.

- Implementar una reforma política y administrativa como mecanismo de lucha contra la "politiquería" y la corrupción; y que haga posible el crecimiento del empleo y el desarrollo de políticas de vivienda.

- "Revolución educativa" y "Salud para los pobres", lo mismo que un campo que garantice la "seguridad alimentaria" a partir de un manejo social y "fraternidad en la tenencia de tierras, sin feudalismo ni lucha de clases."

Segundo, su rápido posicionamiento mediático, posible gracias a su capacidad discursiva a la hora de producir un significante vacío – como lo llama (Laclau, 2005) – en el cual convirtió los grandes males de la patria en causa de las principales carencias del pueblo colombiano, con esta base discursiva justificó luego su Política de Seguridad Democrática.

Tercero, el apoyo recibido por parte de importantes sectores privados que denunciaban el asedio de la guerrilla, principalmente el latifundio ganadero de la costa atlántica cuya relación con redes control territorial comandadas por estructuras paramilitares es actualmente objeto de investigación por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz.

En paralelo, la Política de Defensa y Seguridad Democrática incrementó el pie de fuerza, la movilidad y la inteligencia. .Entre 2002 y 2008, la iniciativa militar del Estado se impuso a la de los grupos armados, con fuerte caída de homicidios y secuestros. La ofensiva incluyó operaciones de alto impacto y golpes al liderazgo de las FARC-EP que alteraron el balance militar y la narrativa pública sobre la viabilidad de la insurgencia.

Otro evento externo que tuvo efectos en la reconfiguración del subsistema de política de paz al desplazar la atención pública y redistribuir recursos políticos entre coaliciones en pugna, fue la marcha del 4 de febrero de 2008 (4F). Convocada inicialmente contra el secuestro, la movilización terminó reencuadrando la indignación ciudadana en un rechazo directo a las FARC-EP ("No más FARC"), con una participación masiva en Bogotá y en ciudades del país y del exterior, y con un fuerte acompañamiento mediático; la Comisión de la Verdad subraya, además, que la jornada —aunque surgida de iniciativas cívicas— contó con una estrategia de comunicación desde el Ministerio de Defensa, lo que amplificó su alcance simbólico y político "El uso político de esa indignación dio paso a un odio que se manifestó muchos años después,

cuando la paz era una opción verdadera" (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2022, p. 521)

Empíricamente, el clima de opinión de 2008 respalda este diagnóstico. Medidas de imagen de Invamer-Gallup registraron picos históricos de desfavorabilidad hacia las FARC durante ese año (alrededor de 97% a mediados de 2008), en un contexto de indignación por las "retenciones" de civiles y militares y de creciente legitimidad social de operaciones de rescate; la prensa colombiana reseñó ese umbral como parte de la tendencia de largo plazo de rechazo ciudadano. Este cierre reputacional redujo el margen para el intercambio humanitario en los términos preferidos por la insurgencia y reforzó los incentivos para el curso coercitivo de la coalición gubernamental.

La trazabilidad del evento permite, además, situar su arquitectura comunicativa: el ciclo de convocatoria por redes sociales, el grupo de Facebook "Un millón de voces contra las FARC" y la amplificación mediática consolidaron un mensaje directo y contundente: "No más secuestro/No más FARC", que evitó ambigüedades de anteriores protestas por la paz y maximizó la claridad de la señal al sistema político. La prensa de la época y balances posteriores describen la jornada como histórica por su masividad y uniformidad de mensaje; al mismo tiempo, documentan su papel en acentuar la polarización sobre negocia vs. derrotar, con efectos de corto plazo sobre la ventana de aceptabilidad de negociaciones y canjes.

En el plano de efectos sobre la política, el 4F contribuyó a cerrar foros favorables a concesiones unilaterales y a abrir otros para acciones de fuerza con alto control político y comunicacional. Sin postular una relación lineal, es plausible ubicar la marcha dentro del entorno de validación social que facilitó la priorización gubernamental de operaciones de rescate sobre salidas negociadas en 2008; de hecho, el mismo año se ejecutó Operación Jaque, hito militar y comunicacional que cristalizó esa preferencia coyuntural del sistema (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2022)

Finalmente, desde la óptica MCP, el 4F no alteró las creencias del núcleo profundo de las coaliciones, pero sí reforzó el núcleo de política de la coalición gubernamental securitizadora orientado a la derrota militar de la insurgencia, rescate de rehenes, contención de repertorios insurgentes y debilitó la capacidad de la coalición insurgente para traducir su creencia en una

"solución política" bajo condiciones propias. Al redistribuir recursos como la legitimidad, la aceptabilidad en medios y el acceso a agenda, la marcha se convierte en un factor dinámico que aceleró la deriva del subsistema hacia la paz securitizada en el tramo final del segundo mandato de 2002–2010.

4.2.2. Sistemas de creencias y cambios de política

Durante este periodo 2002-2010 se identificaron nuevamente dos coaliciones que compitieron por traducir sus sistemas de creencias en la política de paz. De una parte una nueva coalición gubernamental y de otra la coalición insurgente.

Uribe llegó a la presidencia en 2002 encabezando una coalición heterogénea de derecha que rompió con los partidos tradicionales. Este uribismo aglutinó sectores diversos bajo una agenda común de mano dura contra la insurgencia y reformismo tecnocrático en lo económico. En palabras de Wills-Otero & Manrique (2025), el uribismo sintetizó "seguridad autoritaria, tecnocracia neoliberal y alianzas con sectores militares y económicos, como los ganaderos", sumando apoyos tanto urbanos como rurales sobre la promesa de un Estado más eficiente y austero, donde la seguridad generaría un círculo virtuoso de confianza inversionista, empleo y desarrollo.

La plataforma de orden y lucha contra el terrorismo, alineada con la guerra global contra el terror liderada por Estados Unidos tras 2001, consolidó esta coalición más allá de las divisiones partidistas tradicionales. En efecto, el discurso de Uribe, centrado en el combate al narcoterrorismo, resonó en una sociedad atemorizada por la violencia y la sensación de caos tras el fracaso del proceso de paz 1999–2002 con las FARC (Wills-Otero & Manrique, 2025).

Integraban la coalición de gobierno altos mandos militares, sectores empresariales (en especial agroindustriales y ganaderos), políticos de partidos de derecha e incluso actores informales.

Algunos analistas como Gutiérrez (2020) han llegado a afirmar que el éxito del uribismo se debió a su capacidad de articular intereses disímiles bajo una agenda común, actuando como puente entre elites legales e ilegales. Por ejemplo, las cooperativas de seguridad Convivir que Uribe impulsó en Antioquia en los 90 sirvieron de base para el crecimiento del paramilitarismo. De cualquier manera, la coalición gobernante abrazó una narrativa política que capitalizó el

miedo al secuestro, la extorsión y la pérdida de control territorial, presentándose como la respuesta firme que recuperaría la seguridad y la confianza institucional.

Los valores fundamentales que orientaron la coalición de Uribe giraban en torno a la defensa del orden, la legalidad y la unidad nacional, en contraposición a cualquier justificación de la lucha armada.

La coalición uribista consideraba la seguridad como condición sine qua non para la estabilidad democrática y el desarrollo. La protección de la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos frente a la amenaza de grupos armados era vista como valor superior. El primer pilar del Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006 *Hacia un Estado Comunitario* fue "Brindar seguridad democrática", por encima de otras metas nacionales. Esto revelaba la convicción de que sin seguridad no podían ejercerse plenamente los derechos ni prosperar la economía (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

Uno de los mecanismos utilizados por el gobierno fue el estado de excepción. Cuatro días después de su posesión como presidente, Uribe declaró el estado de conmoción interior mediante el decreto 1837 de 2002. El considerando de este decreto – que condensa los elementos centrales de toda la base discursiva del RPSD caracterizado por el uso de un lenguaje fatalista que se extendió a documentos oficiales, intervenciones públicas y al cubrimiento mediático – aseguraba que la nación estaba sometida a un régimen de terror producto del accionar despiadado y perverso de los grupos armados financiados por el narcotráfico, el secuestro y la extorsión; y planteaba de entrada que los principales impactos de este accionar recaían sobre la autoridad democrática y sobre el aparato productivo, convirtiéndose en la primera causa del "*desempleo y la miseria de millones de colombianos*"(Decreto 1837 de 2002, 2002).

Con esta lógica que asociaba el terrorismo con las grandes carencias de los colombianos y obviaba la responsabilidad del Estado y las limitaciones del modelo económico, el gobierno convocaba a los colombianos a "hacer un significativo esfuerzo tributario para poner al Estado en condiciones de garantizar la seguridad ciudadana en vastas zonas de su territorio, hoy desamparadas, con pie de fuerza, equipos de comunicación, dotación y medios militares y de policía adicionales" (Decreto 1837, 2002).

Este decreto representaba un llamamiento a la guerra total bajo una lógica disciplinaria y reguladora que se extendía no sólo a los miembros de las Fuerzas Armadas y de Policía, sino al conjunto de la sociedad. Dentro de las medidas de excepción más significativas pretendidas por el gobierno se hallaba el aumento del gasto en defensa y del pie de fuerza, y el aumento del tiempo de prestación del servicio militar de los soldados regulares; la adopción de mecanismos para que todos los sistemas de comunicación se pusieran en función del nuevo teatro de operaciones; la suspensión parcial del debido proceso para "facilitar" las labores de aprehensión, captura, retención, allanamiento, interceptación de comunicaciones, identificación de sospechosos, etc.; el involucramiento de la ciudadanía en tareas y redes de inteligencia – apelando a "las normas constitucionales que regulan los deberes de la persona y el ciudadano" –; y el control directo del territorio mediante la restricción de las libertades de movilidad "en aquellos lugares y horas determinadas por las autoridades respectivas" – sin hacer referencia a criterios claros y legales para ello, previamente establecidos – (Decreto 1837, 2002).

Un mes después, ya amparado en el Estado de excepción, el presidente expidió un nuevo decreto en el que se adoptaron medidas para el control del orden público y para el establecimiento de *zonas de rehabilitación y consolidación*, y aun cuando algunas de sus disposiciones iniciales fueron declaradas inexequibles este decreto permitió el desarrollo de una estrategia de control territorial basada en la restricción significativamente las libertades y los derechos de la población. Dicho de otro modo, estos territorios fueron referenciados por parte del gobierno como territorios de alta amenaza terrorista y se convirtieron en zonas de peligrosidad "en las que los mecanismos de vigilancia, control, represión y punición se tornaron más numerosos, rigurosos, intensos y, en ocasiones, despiadados" (Muñoz Onofre, 2014)

En este sentido se estableció una *reglamentación del derecho a la circulación y residencia* aplicable a las zonas de rehabilitación declaradas, el cual limitaba a través de medidas como el toque de queda, retenes militares, indicativos de movilidad y permisos especiales para la libre circulación de personas y vehículos; también otorgó a la fuerza pública amplias facultades de control, vigilancia y disciplinamiento social como, por ejemplo, poder "capturar preventivamente" a cualquier transportador de carga del cual se tuviera el "indicio" de ser auxiliador de alguna organización delictiva; también facultó a los gobernadores para negar o autorizar el tránsito y permanencia de extranjeros en estas zonas, y para autorizar el uso de bienes privados y exigir la prestación

de servicios técnicos y profesionales por parte de particulares cuando estos se requirieran para salvar la vida y la salud de las personas.

Con esta antesala, se conoció en enero de 2003 el PND un documento que aun cuando enfatizaba en el control territorial no hacía propuestas diferentes a las adoptadas en el marco del estado de excepción, ni especificaba la apropiación presupuestal para el cumplimiento de dichos objetivos. No obstante resulta significativo el diagnóstico que mostraba una considerable pérdida del control territorial por el crecimiento de los grupos armados, particularmente de las FARC-EP – en un 200% – y del ejército de los paramilitares – que contaba con más de 10 mil combatientes – , y bajo la premisa de que "sin seguridad no hay prosperidad, no hay sosiego y puede no haber futuro" su principal objetivo consistió en brindar seguridad democrática y profundizar, para ello, la reforma de las fuerzas militar que había sido iniciada por el gobierno Pastrana (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

A mediados de 2003 el país conoció la famosa Política de Defensa y Seguridad Democrática (PSD), la cual se basaba en el mismo discurso que legitimó el estado de conmoción interior. Esta definió como primer objetivo estratégico la consolidación del control estatal del territorio, que contemplaba un ciclo gradual de recuperación, mantenimiento y consolidación territorial. Por otro lado, incorporaba un plan de seguridad integral de fronteras que mencionaba la intención de dar mayor atención a los habitantes de las zonas de frontera y de buscar una cooperación más estrecha con los países vecinos. Y en relación con la seguridad urbana se planteaba la necesidad de formular planes de seguridad y convivencia ciudadana para reducir la criminalidad y así evitar que la problemática de control territorial de las zonas rurales se replicara en las ciudades (Politica de defensa y seguridad democrática, 2003).

La implementación militar de la PSD – en la que no se reconocía el conflicto armado interno – se conoció como Plan Patriota – que como complemento del Plan Colombia – tuvo como eje principal el combate a las FARC, razón por la cual se concentró en el sur del país donde se ubicaba la retaguardia estratégica de esta organización (Leal Buitrago, 2006).

El resultado de esta política, que en suma representaba un proceso de securitización de toda la agenda pública, fue tal que durante los dos primeros años de gobierno de Uribe, la presencia de la fuerza pública pasó de 940 municipios a 1.098 (Vargas Velásquez, 2019). Indudablemente los

principales logros del gobierno de Álvaro Uribe se dieron en el fortalecimiento de la Fuerza Pública. Se aumentó el presupuesto destinado a la seguridad y la defensa: "entre 1997 y el 2004 el gasto en defensa pasa de 1.93% del PIB a 2.53%" (González, 2006, p. 33); particularmente, el presupuesto del ministerio de defensa pasó de representar el 5.3% del presupuesto nacional en el 2002 a representar casi el 8% en 2008 (Vargas Velásquez, 2019). Este aumento del presupuesto significó lógicamente un aumento del pie de fuerza: entre el 2002 y el 2007 se dio un incremento del 38% pasando de 297.825 miembros a 411.807 (Vargas Velásquez, 2019); el mismo ministerio de defensa indicaba en 2008 que el pie de Fuerza Pública total ya alcanzaba 416.845 miembros (Ministerio de Defensa Nacional, 2008).

Uno de los elementos más importantes de este crecimiento fue la profesionalización de la fuerza pública y la incorporación de más soldados profesionales – que pasaron de 20 mil a cerca de 80 mil en el periodo 1998-2008 – lo cual se tradujo en una mayor capacidad de combate. Pero además se incorporó la figura de los 'soldados campesinos' o 'soldados de mi pueblo', la cual constituía una estrategia para aprovechar el conocimiento que estos campesinos – que se encontraban prestando el servicio militar obligatorio – tenían de sus territorios y así potenciar la capacidad de la fuerza pública para control territorial. La estrategia de los soldados campesinos fue de gran utilidad pues además de permitir a los soldados mantener un vínculo estrecho con la comunidad generaba mayores relaciones de confianza con la fuerza pública (Leal Buitrago, 2006).

En lo que refiere a la política de paz, donde la prioridad fue la negociación con los grupos paramilitares, la consigna fue "urgencia para el cese de hostilidades y paciencia para la desmovilización", que se caracterizó por apuntarle a un modelo de agenda mínima para la negociación. La negociación se desarrolló fundamentalmente con un sector del paramilitarismo – las AUC –, sin embargo, aun cuando este proceso logró el desmantelamiento de esta estructura mediante el proceso de Justicia y Paz definido por la ley 975 de 2005 al que se sometió buena parte del paramilitarismo desde los años 90, ello no significó el desmonte del paramilitarismo ni tampoco de las estructuras de poder locales y regionales asociadas al narcotráfico.

Este despliegue de fuerza cambio sin lugar a duda la dinámica del conflicto armado a favor del Estado, y aunque las guerrillas trataron de adaptarse a la nueva dinámica de la guerra – volviendo

a las tácticas de la guerra de guerrillas, acudiendo a los francotiradores y aumentando la siembra de minas – en todo caso perdieron gran parte de su capacidad operativa y las perspectivas de triunfo en el campo de batalla se tornaron inciertas.

A pesar de privilegiar un enfoque militar, el discurso oficial enfatizaba que la estrategia se enmarcaba en valores democráticos y de respeto a la ley. El Gobierno insistió en calificar su política de seguridad como democrática, precisamente para distinguirla de las antiguas doctrinas de seguridad nacional asociadas a autoritarismos. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo definió la Seguridad Democrática como un instrumento de recuperación de la seguridad con pleno respeto a la democracia y el pluralismo (Departamento Nacional de Planeación, 2003). A diferencia de las doctrinas de seguridad nacional del pasado, el uribismo afirmó fundamentar la seguridad en la profundización del pluralismo, la garantía de derechos y la igualdad de protección para todos los ciudadanos. En la retórica gubernamental, pues, se defendía la idea de un Estado fuerte pero subordinado a la Constitución y al respeto de los derechos humanos.

> "No obstante, la presentación de definiciones y de objetivos de la Seguridad Democrática en un contexto justificativo de respeto a la democracia, al pluralismo y a la participación ciudadana, como de los derechos humanos, la misma evidenciaba dos omisiones: el DIH y el Estado social de Derecho." (Dorado, 2013)

Un valor fundamental fue la negación de legitimidad a cualquier violencia al margen del Estado. El monopolio estatal de las armas se erigió en principio incuestionable. El gobierno sostuvo que ninguna causa justifica la violencia armada contra el Estado, deslegitimando así los discursos insurgentes. Este postulado quedó plasmado en la idea de que el Estado colombiano "no puede coexistir con la violencia, cualquiera sea su fin o su discurso", tal como se expuso en documentos oficiales de la política de Estado Comunitario (Departamento Nacional de Planeación, 2003). En otras palabras, la coalición uribista compartía una postura ético-política según la cual ningún fin político reivindicado por la guerrilla podía justificar sus métodos violentos; para el Gobierno, se trataba simplemente de terrorismo y delincuencia. Este valor se vio reforzado por el contexto pos-11 de septiembre de 2001. Al igual que EE.UU. frente al terrorismo global, Colombia adoptó una postura de cero tolerancia frente a grupos armados ilegales.

En línea con lo anterior, el uribismo se fundaba en un fuerte sentimiento de patriotismo unitario. La presencia de "zonas vedadas" o controladas por insurgentes, como ocurrió durante la zona de despeje del Caguán 1999–2002, era considerada una afrenta a la soberanía. Por ello, un valor cardinal fue restaurar la autoridad del Estado en todo el territorio nacional. "Recuperar el control del territorio por parte del Estado para garantizar la vigencia del Estado de derecho" fue objetivo explícito de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (Presidencia de la República & Ministerio de defensa Nacional, 2003). La indivisibilidad de la República y la prevalencia de las instituciones en cada rincón del país formaban parte del credo básico de la coalición.

Si bien la paz era un fin deseado, el entendimiento profundo del uribismo era que la paz se lograría como consecuencia de imponer el orden y la ley, más que a través de transacciones políticas con los rebeldes. Este valor se puede sintetizar en la frase "paz sin impunidad" – es decir, una paz duradera solo sería posible derrotando o sometiendo a los violentos, no mediante pactos que sacrificaran justicia o institucionalidad. La prioridad moral era proteger a las víctimas potenciales de la violencia presente, antes que atender las reivindicaciones de quienes empuñaban armas.

En cuanto al núcleo de creencias de política se podrían sintetizar los siguientes elementos:

La coalición gobernante redefinió la naturaleza del conflicto colombiano. Rompiendo con visiones anteriores que veían una confrontación de raíces socio-políticas, el uribismo sostuvo que en Colombia "no existe un conflicto armado interno, sino un escenario de actividades narcoterroristas". Así lo afirmaba explícitamente el presidente Uribe desde el inicio de su gobierno, alineando su discurso con el de Washington en la "guerra contra el terrorismo"

> ¿Por qué hemos venido calificando esta situación de Colombia como una en la cual el terrorismo golpea a 44 millones de ciudadanos?: porque aquí no hay un conflicto político hoy. Este país tiene inmensa pobreza, este país tiene profundas desigualdades, este país tiene una situación económica bien complicada, en lo fiscal, en el endeudamiento, en la falta de inversión. Pero esta Patria colombiana tiene una democracia en permanente perfeccionamiento y amplitud (Á. Uribe, 2002).

Esta creencia implicó negar estatus político a las guerrillas (FARC y ELN), considerándolas simplemente organizaciones terroristas al servicio del narcotráfico. Los problemas estructurales de desigualdad, marginalidad y exclusión política fueron minimizados como explicaciones del conflicto; en cambio, se le atribuyó fundamentalmente a la acción criminal de actores ilegales. Esta visión securitizada redujo la agenda de paz a una cuestión de seguridad: derrotar a los terroristas para restaurar la tranquilidad.

El núcleo estratégico de la coalición fue la convicción de que garantizar la seguridad era el medio principal para alcanzar la paz. En lugar de priorizar negociaciones políticas globales, el gobierno Uribe optó por una estrategia de contrainsurgencia integral, denominada Política de Defensa y Seguridad Democrática. Sus líneas de acción incluyeron: fortalecimiento de la fuerza pública, presencia estatal en zonas antes vedadas, cooperación de la ciudadanía con inteligencia, combate frontal al narcotráfico (financiador de la guerra) y protección de la infraestructura y la población. Todo ello bajo la premisa de que incrementar la presión militar sobre las guerrillas las debilitaría al punto de forzarlas a desmovilizarse o rendirse. En palabras simples, la coalición creía en "la paz por medio de la victoria" o al menos de un desbalance de poder suficiente para desmotivar la lucha armada. Este enfoque se tradujo en planes operativos de gran escala como el Plan Patriota lanzado en 2003 con apoyo de EE.UU. y en un aumento sustancial del pie de fuerza y el gasto de defensa. (Leal Buitrago, 2006; Presidencia de la República & Ministerio de defensa Nacional, 2003).

Una creencia cardinal del uribismo fue que no todos los grupos armados ilegales debían recibir el mismo tratamiento. En la cosmovisión de la coalición, las guerrillas (FARC, ELN) representaban una amenaza de tipo terrorista-subversivo y debían ser combatidas sin contemplaciones, mientras que los grupos paramilitares de derecha (Autodefensas Unidas de Colombia, AUC) se entendían más como un síntoma colateral del conflicto que podía manejarse vía negociación de desmovilización. Así, guerrilla y paramilitares fueron diferenciados: a los primeros se les negó legitimidad política absoluta y se descartó entablar diálogos de paz formales con ellos; a los segundos, si bien también se les rechazó públicamente, se les consideró candidatos a un proceso de desmovilización colectiva. Esta distinción emergió pronto: ya en los

primeros meses de gobierno, Uribe promovió la ley 784 de 2002 que le permitió abrir negociaciones con las AUC[9].

En contraste, frente a las FARC se suspendieron incluso los canales de diálogo exploratorios existentes y se lanzó la ofensiva militar más intensa en décadas. La creencia central subyacente era que los paramilitares, al originarse como defensa contra la insurgencia y carecer de una ideología revolucionaria, podrían reincorporarse más fácilmente a la legalidad, mientras que las guerrillas debían ser derrotadas dado su proyecto político de toma del poder.

Santos (2019), quien fue ministro de defensa entre julio de 2026 y mayo de 2029 y por lo tanto un actor importante de la coalición gubernamental, confirma esta hipótesis cuando señala que:

> La apuesta inicial de Uribe para confrontar a los grupos armados ilegales fue diferenciada: frente a las guerrillas, que se habían fortalecido bajo el gobierno de Pastrana, mano dura y ofensiva militar; con los paramilitares, en cambio, se adelantó un proceso de diálogo y sometimiento que culminó con la desmovilización de sus principales estructuras. Más de treinta mil miembros de estos grupos de justicia privada, verdaderas bandas al servicio del narcotráfico y de los grandes propietarios de tierras, dejaron las armas y se acogieron al programa de reintegración (Santos, 2019, p. 123).

Consecuente con lo anterior, la coalición uribista privilegió la figura de desmovilizaciones individuales o colectivas bajo ciertos incentivos jurídicos, por encima de negociaciones políticas de alto nivel o acuerdos integrales. Con las FARC y ELN, la estrategia fue promover deserciones individuales masivas mediante recompensas, programas de reinserción y beneficios a quienes

---

[9] "La víspera de la Navidad de 2002, el presidente Álvaro Uribe sancionó la ley que le permitía abrir negociaciones con las AUC, una de sus primeras iniciativas de gobierno. Con esa firma resolvía, aparentemente, el dilema que habían enfrentado sus antecesores desde los años ochenta, sobre el tratamiento que debería dársele a los grupos paramilitares. En realidad, no solo no se les había perseguido militar, judicial ni polí- ticamente, sino que durante la década de los noventa consolidaron un entramado al que concurrió gran parte de la clase política y sectores económicos" (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2022, p. 480).

entregaran armas en el marco de un su Programa de Desmovilización y Reintegración. Con las AUC, se pactó una desmovilización colectiva condicionada, plasmada en acuerdos de cese al fuego y entrega de armas a cambio de tratamientos penales benevolentes que luego se formalizaron en la ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz). En ningún caso el gobierno aceptó figuras como treguas bilaterales, zonas despejadas o negociaciones sobre reformas estructurales (como sí ocurrió en procesos de paz previos). La ideología de la coalición sostenía que la paz debía lograrse por la vía de la rendición o al menos la neutralización de los ilegales, no otorgándoles concesiones políticas.

Otra pieza del núcleo de creencias fue buscar respaldo externo para la lucha contra los grupos armados, presentándola como parte de agendas globales. El gobierno Uribe alineó fuertemente su política con Estados Unidos, enmarcando a las guerrillas colombianas dentro de la lista de organizaciones terroristas internacionales y recibiendo asistencia vía Plan Colombia. Asimismo, insistió en foros regionales en que la situación colombiana era un asunto de amenaza terrorista continental que ameritaba solidaridad hemisférica.

Aunque no todos los países vecinos compartieron esa visión – algunos gobiernos suramericanos veían excesivo el sesgo antiterrorista, esta búsqueda de legitimación externa refleja la creencia del uribismo en la importancia de insertar la política de seguridad en marcos internacionales para obtener recursos y apoyo diplomático. A la vez, la coalición mostró reticencia hacia la intervención de organismos internacionales en clave de derechos humanos o negociación (p. ej., rechazó facilitaciones externas en el tema paramilitar y tuvo tensiones con instancias de la ONU por denuncias de DD.HH.), lo que sugiere que preferían la cooperación internacional en seguridad pero no en mediación política.

Una de las apuestas de paz más emblemáticas de este periodo fue la expedición de la Ley 975 de 2005, "Justicia y Paz", para procesar a miembros de grupos armados desmovilizados. La coalición uribista diseñó esta ley con el objetivo de incentivar la desmovilización paramilitar ofreciendo penas alternativas reducidas - máximo 5-8 años - a cambio de confesión de delitos. La creencia detrás de este marco era que algún grado de favorabilidad penal era necesario para lograr la paz: "esta ley busca el equilibrio entre justicia y paz; no puede llegar en nombre de la paz al extremo de la impunidad, ni en nombre de la justicia al extremo del sometimiento", explicó Uribe(2005) al defenderla .

Es decir, había que sacrificar una parte de justicia retributiva para lograr la reinserción de miles de combatientes. En la narrativa oficial se insistió en que la Ley 975 aplicaría a todos los actores armados, incluida la guerrilla, anticipando, tal vez, un escenario hipotético de desmovilización de las FARC bajo condiciones similares . Sin embargo, como veremos en sección posterior, en la práctica la ley fue concebida principalmente para las AUC y reflejó más los intereses de sus líderes que de las víctimas, lo cual concuerda con la postura de la coalición de priorizar la paz sobre consideraciones de justicia plena.

Como parte de las políticas de desmovilización, el gobierno creó entidades especializadas para la reintegración de excombatientes. En 2006 se estableció la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración (ACR) mediante decreto, y se formuló la Política Nacional de Reintegración en el CONPES 3554 de 2008. Esta política integral destinó recursos y programas para educación, empleo y acompañamiento psicosocial de desmovilizados (Departamento Nacional de Planeación, 2008). La creencia detrás de estas medidas era que la reincorporación socioeconómica efectiva de excombatientes evitaría su reenganche en la violencia y consolidaría los logros de seguridad. En otras palabras, habiendo logrado que depusieran las armas, el Estado debía "ganarse sus mentes y corazones" brindándoles oportunidades legales, para así cerrar el ciclo del conflicto.

Otra dimensión instrumental fue el fuerte control discursivo y mediático por parte de la coalición. Uribe y su equipo desplegaron una intensa estrategia comunicativa (con alocuciones frecuentes, consejos comunitarios televisados desde distintas regiones, etc.) para construir consenso en torno a sus políticas. La creencia subyacente aquí es que la opinión pública era un frente de batalla más: ganarla significaba aislar políticamente a la guerrilla. El gobierno presentó cada reducción en indicadores de violencia como respaldo a su estrategia, a la vez que deslegitimó a opositores acusándolos de "amigos del terrorismo" en no pocas ocasiones.

Este manejo narrativo reforzó la securitización: el país fue persuadido de que estaba saliendo de la "noche oscura" de la anarquía gracias a la mano firme. En cifras, se resaltó que entre 2002 y 2009 los homicidios disminuyeron 43% (de ~28.900 a ~16.300 anuales) y las muertes en combate cayeron 75%, logros que aumentaron la popularidad de Uribe durante ambos mandatos. Tales resultados fueron esgrimidos como prueba de la validez de las decisiones tomadas.

De otra parte y como ya se mencionó anteriormente, las FARC-EP actuaron como la otra coalición del subsistema de la política pública de paz.

En cuanto al núcleo de creencias profundas y al núcleo de creencias de política la coalición insurgente no presento cambios significativos respecto del periodo anterior, permanecieron los valores redistributivos, antioligárquicos y bolivarianos.

En el núcleo de política, se sostuvo la apuesta por una solución negociada con reformas y garantías, pero se re-priorizó el intercambio humanitario como paso previo dadas las restricciones impuestas por la securitización. Tras el cierre del Caguán y durante la ofensiva 2002–2010, las FARC-EP se articularon en torno a la consigna del intercambio humanitario, es decir, el canje de prisioneros de la fuerza pública por guerrilleros presos, concebido como paso humanitario y palanca para reabrir una negociación con agenda de transformaciones y sin rendición. Los comunicados del Secretariado insistieron en condiciones concretas, vocerías y escenarios de verificación para un canje, ubicándolo como mínimo humanitario compatible con su proyecto político (Fundación Ideas para la Paz, s/f).

Por otra parte, la coalición dobló su repertorio coercitivo, mientras desplegaba comunicados de DIH y verificación para reencuadrar su accionar ante la audiencia, una disonancia que minó su legitimidad y cerró foros, como muestran los informes del CNMH y de la Comisión de la Verdad. Con la creación del Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia (2000) y otras estructuras clandestinas buscó articular bases sociales y construir una oposición política propia, paralela a la mesa; esto materializaba la creencia de que la confrontación debía combinar acción armada y acumulación política en la sociedad civil.

Entre 2002 y 2010 el subsistema colombiano de política de paz transitó de un paradigma negociador (final del ciclo Pastrana) a un paradigma de paz securitizada, en el que la derrota y desarticulación de las guerrillas se concibió como condición previa para cualquier arreglo político. Este giro no se explica por aprendizaje incremental sino por choques externos al subsistema que reconfiguraron recursos, agendas y reglas del juego.

Primero, el relevo de la coalición gobernante en 2002 con un mandato fuerte y capacidad fiscal-militar; Segundo, el cambio del entorno internacional tras el 11-S y la reclasificación de las FARC como organización terrorista por los Estados Unidos y la Unión Europea; y tercero, un viraje

de la opinión pública – anclado a la marcha del 4 de febrero de 2008 – que cerró el espacio político para estrategias centradas en concesiones y abrió una ventana de oportunidad para securitizar la política de paz.

La victoria de Álvaro Uribe en primera vuelta (2002) supuso la llegada de una coalición presidencial que, aunque no partía de un partido propio mayoritario, logró construir mayorías y dotarse de recursos fiscales y normativos extraordinarios para su estrategia, a través, entre otros de impuesto especial para preservar la seguridad democrática (Decreto 1838 de 2002)[10], su reglamentación y otras medidas asociadas; además, mantuvo y redirigió instrumentos de la ley 418 de 1997 (prorrogada por ley 782 de 2002) para gestionar desmovilizaciones y acercamientos en términos controlados. Estas decisiones ampliaron el "presupuesto de poder" de la coalición gubernamental y reestructuraron la relación entre objetivos (control territorial, debilitamiento de estructuras armadas) y medios (financiación, despliegue, marco jurídico). La Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD, 2003) formalizó el nuevo diagnóstico y priorizó la recuperación del control territorial, la protección de la población, el fortalecimiento de la inteligencia y la presión sostenida sobre economías ilícitas y nodos logísticos de las guerrillas.

Tras el 11-S, Estados Unidos y luego la Unión Europea consolidaron la clasificación de las FARC como organización terrorista, y el Plan Colombia, diseñado a fines de los noventa, pasó desde un énfasis antidrogas a un soporte directo a operaciones contrainsurgentes (helicópteros,

---

[10] Santos (2019) explica que, tras el fracaso del Caguán, el gobierno de Uribe creó un impuesto al patrimonio aplicable a patrimonios superiores a los $169,5 millones de pesos para fortalecer a las Fuerzas Armadas, a pesar de que dicho impuesto fue de buen recibo por parte de la ciudadanía, la recaudación fue insuficiente. Ya como ministro de Defensa, Santos impulsó un nuevo impuesto focalizado solo en grandes fortunas (patrimonios superiores a $3.000 millones de pesos). Para dar garantías de buen uso de los recursos, reunió a gremios y empresarios y creó una Comisión de Ética y Transparencia, con Fedesarrollo como secretaría técnica, que supervisaría la ejecución. Afirma que se recaudaron más de $8 billones de pesos y que, sin corrupción y junto con avances en inteligencia y coordinación inter-fuerzas, esos fondos permitieron asestar los golpes más duros a las FARC en su historia.

inteligencia, entrenamiento, movilidad táctica), coadyuvando a operaciones de gran escala como el Plan Patriota. Esta recomposición del entorno, externa al subsistema, reforzó recursos materiales, simbólicos y diplomáticos de la coalición gubernamental para securitizar la paz[11].

En el plano social, el rechazo a las FARC alcanzó niveles inéditos. Series de opinión reportaron desfavorabilidades muy altas durante el periodo, y la marcha del 4 de febrero de 2008 —convocada inicialmente contra el secuestro— se convirtió en una movilización abierta contra las FARC en decenas de ciudades dentro y fuera del país. Esa señal social redujo costos políticos para profundizar la securitización y elevó los costos de cualquier gesto que pudiera percibirse como concesión(Reina, 2008).

Siguiendo los presupuestos del MCP, el núcleo de política gubernamental se reordenó: la derrota estratégica y la fragmentación de las FARC pasaron a ser precondición de paz; los incentivos de desmovilización y reincorporación y los componentes de DDR se usaron de modo selectivo y disuasivo (individual y colectivo), priorizando el sometimiento y la judicialización sobre la negociación programática. La Ley 782 de 2002 y su Decreto 128 de 2003 se aplicaron de forma preferente para desmovilizaciones, en especial de las AUC, bajo el marco de Justicia de la ley 975 de 2005 mientras la estrategia frente a las FARC endureció la presión militar-policial y la

[11] De acuerdo con el informe de la comisión de la verdad, El Plan Colombia, concebido durante los diálogos del Caguán (1998), fue un acuerdo con Estados Unidos orientado a modernizar y profesionalizar al Ejército colombiano y a separar a las FARC-EP de su vínculo con el narcotráfico. Aunque Washington insistió en mantener la asistencia militar ligada a la lucha contra las drogas, sin mezclarse abiertamente con la contrainsurgencia y equilibrando apoyo "duro" con desarrollo alternativo, en la práctica el plan priorizó componentes militares, tecnológicos y de armamento. El Putumayo se planteó como región piloto, pero su implementación coincidió con el avance paramilitar y con aspersiones aéreas masivas. Con una inversión estimada de 10.000 millones de dólares y continuado luego por el Plan Patriota, la política se aplicó en zonas de presencia de las FARC-EP, etiquetadas como narcoguerrilla, y marcó un punto de quiebre en el desarrollo del conflicto armado colombiano(Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2022).

inteligencia. Este no fue un ajuste marginal de herramientas, sino un cambio de dirección de negociar desde la distensión a negociar, si era del caso, desde la superioridad.

Indicadores oficiales y de terceros muestran descensos pronunciados del secuestro[12] operaciones emblemáticas como Operación Jaque (2008) y golpes a retaguardias insurgentes (Plan Patriota), junto con costes en derechos humanos, entre ellos, el problema de ejecuciones extrajudiciales investigado por la Fiscalía de la CPI, y desplazamientos en algunos focos territoriales que cambiaron de localización e intensidad durante la ofensiva. Dichas cifras son consistentes con una estrategia que elevó la letalidad y movilidad de la Fuerza Pública, contuvo prácticas de secuestro a gran escala, pero produjo efectos colaterales y desplazamientos de violencia que la propia institucionalidad registró.

El MCP sostiene que los cambios de política de gran calado suelen requerir perturbaciones externas que redistribuyen recursos y abren ventanas de oportunidad. En 2002–2010 confluyeron tres: relevo de coalición con nuevos recursos fiscales y normativos, entorno internacional alineado con la narrativa de lucha contra el terrorismo y una opinión pública que cerró el espacio para la negociación en los términos anteriores. Con esos elementos, la coalición gobernante institucionalizó su marco mediante documentos de política (PDSD) y normas (prórrogas de la Ley 418, Decreto 128 de 2003, Ley 975de 2005), traduciendo sus creencias en presupuestos, programas y procedimientos. La regularidad de los resultados: desmovilización, caída del secuestro, operaciones, confirma que no se trató de un simple ajuste, sino de una reorientación estructural del subsistema.

El viraje 2002-2010 hacia la securitización de la paz no fue la simple consecuencia de una curva de aprendizaje técnico. Fue, sobre todo, el resultado de choques externos – electorales, internacionales y sociopolíticos – que redistribuyeron poder, reencuadraron el conflicto como amenaza existencial y abrieron una ventana de oportunidad para rediseñar el núcleo de la política: seguridad primero, negociación si acaso después pero siempre que la correlación estuviese a favor del gobierno. La trayectoria del periodo confirma una predicción central del MCP: cuando una coalición logra monopolizar recursos (fiscales, coercitivos, simbólicos) tras

[12] (reducciones superiores al 80–90% entre 2002 y 2010, según FONDELIBERTAD y Gobierno),

una perturbación exógena y anclar su narrativa en la opinión pública, es capaz de transformar la política de manera no incremental, traspasando sus creencias a normas, programas y prácticas.

4.3. Política de paz condicionada (2010 - 2018).

4.3.1. Factores de cambio

Parámetros relativamente estables

Durante este periodo se dio un cambio en la estructura constitucional básica de la mayor trascendencia. Se trata del Acto Legislativo 01 de 2012, y su posterior modificación mediante el Acto Legislativo 01 de 2017, consolidaron lo que se conoce como el Marco Jurídico para la Paz (Congreso de la República de Colombia, 2012, 2017).

Estas reformas representaron un giro importante en la estructura constitucional colombiana al reconocer, de forma condicionada, la centralidad del delito político como fundamento de elegibilidad para acceder a los beneficios del sistema transicional. Sin embargo, este reconocimiento se dio bajo un alcance restringido, delimitado tanto material como temporalmente.

Se estableció que las medidas del sistema - especialmente la competencia del Tribunal para la Paz - se aplicarían únicamente a los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos cometidos antes del 1 de diciembre de 2016, y exclusivamente en relación con tres tipos de comparecientes: los excombatientes de las FARC-EP, los agentes del Estado, incluidos los miembros de la fuerza pública, y los terceros comparecientes voluntarios.

Esta delimitación constitucional, si bien permitió una habilitación jurídica para el diálogo y la justicia transicional, también reflejó los límites del orden constitucional vigente para asumir una transformación más amplia del conflicto armado y sus múltiples responsables, consolidando un marco de excepcionalidad anclado en la lógica del cierre del conflicto, más que en una ampliación estructural de la justicia.(Congreso de la República de Colombia, 2017)

Esta situación revela una tensión no resuelta en el constitucionalismo colombiano: mientras el texto constitucional contiene una promesa de justicia, inclusión y democracia participativa, su

desarrollo normativo, jurisprudencial y político ha estado condicionado por una estructura de poder que privilegia el orden sobre la transformación. El delito político, en lugar de ser reconocido como manifestación de disenso y motor potencial de cambio, ha sido tratado como una amenaza a la estabilidad del régimen, y su tratamiento especial ha sido restringido a favor de una criminalización del opositor armado.

Factores dinámicos (Eventos externos al sistema)

En el año 2010, ante la imposibilidad de continuar durante un tercer mandato, el presidente Uribe apoyó la candidatura de Juan Manuel Santos, quien había sido ministro de defensa en su segundo gobierno; vale decir que este fue un apoyo a regañadientes pues los afectos reales de Uribe estaban con el exministro Andrés Felipe Arias quien quedó fuera de la competencia tras ser derrotado en la consulta interpartidista. No obstante, este hecho aseguró en todo caso la continuidad del RPSD en términos de sus apuestas políticas – la relegitimación del Estado –, económicas – la consolidación de los marcos de verdad establecidos por el neoliberalismo – y de seguridad – el desarme y la desmovilización de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAMAL) y de las Bandas Criminales (BACRIM) –.

4.3.2. Sistemas de creencias y cambio de política

Entre 2010 y 2018, la coalición gubernamental encabezada por Juan Manuel Santos configuró un sistema de creencias que reorientó el subsistema de política de paz en Colombia desde la securitización predominante hacia un arreglo negociado con centralidad de víctimas, verificación internacional y enfoque territorial.

Respecto al núcleo de creencias profundas, la coalición santista ancló su apuesta en una ética de derechos: la paz como derecho y deber del Estado, de acuerdo con los principios constitucionales, y como política pública orientada a la dignidad de las víctimas. Esas premisas, verificables en la Ley 1448 de 2011 (Víctimas y Restitución de Tierras), reconoce a las víctimas como titulares de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición y afirma la responsabilidad estatal de asegurar tales derechos aun en medio del conflicto. En el plano discursivo, Santos subrayó la centralidad de las víctimas como criterio de legitimidad del proceso y como propósito de toda la sociedad, lo que ligó la paz con un horizonte de reconciliación

democrática más que con la mera cesación de hostilidades. Esta constelación de valores desplazó el foco desde la victoria militar hacia la superación del daño y el restablecimiento de ciudadanía, y ofreció base moral e institucional para el tránsito hacia la negociación política.

En cuanto al núcleo de política se constató un aprendizaje orientado a política que vale la pena destacar. No se trató solo de una reafirmación de valores – la paz como deber moral y bien público - sino, sobre todo, de la revisión explícita de supuestos, reglas y herramientas para conducir la negociación. En su discurso de presentación del proceso de paz, la apelación a "aprender de los errores y aciertos del pasado para no generar falsas expectativas" (Santos, 2013) marcó un giro desde la retórica hacia la ingeniería del proceso: el Gobierno identificó qué prácticas habían sido disfuncionales en ciclos previos: plazos abiertos, despejes territoriales, ceses bilaterales prematuros, sedes permeables a presiones y filtraciones, y reconfiguró el cómo negociar para alcanzar el par qué (fin del conflicto), evitando su prolongación.

Ese viraje se condensó en una arquitectura operativa con tres principios rectores: rapidez responsable, verificación y no reversibilidad sin resultados. Primero, la rapidez responsable: "la forma más rápida de tramitar el fin del conflicto es el diálogo" (Santos, 2013), se combinó con reuniones exploratorias para alcanzar una visión compartida del fin del conflicto, una agenda cerrada y realista y con la regla de "nada está acordado hasta que todo esté acordado". La apuesta por conversaciones fuera de Colombia, "con seriedad y discreción"(Santos, 2013), acotó incentivos al saboteo y redujo costos de señalización pública.

Segundo, la verificación: el diseño incluyó desde el inicio la implementación simultánea de lo acordado, con garantías de verificación e involucramiento ciudadano, así como el concurso de expertos internacionales para enriquecer la negociación. Tercero, la no reversibilidad sin resultados: "las conversaciones no tendrán tiempo ilimitado; si no hay avances no se sigue"(Santos, 2013) estableció una ventana temporal que protegía el proceso de inercias que, en el pasado, erosionaron legitimidad y apoyo.

La coalición santista, además, integró en el método dos lecciones críticas del pasado: no ceder control territorial y no desactivar la presión estatal antes de tiempo. "No ceder un solo milímetro del territorio nacional" y "no habrá despejes ni cese de operaciones militares" (Santos, 2013) separaron el andamiaje político, concentrado en la mesa de conversaciones, del andamiaje

coercitivo (la seguridad), desplazando el intercambio territorio por diálogo que había minado procesos anteriores.

Un tercer bloque de aprendizaje fue sustantivo: la agenda. Al declarar que el acuerdo "no es ya la paz, ni es un acuerdo final: es hoja de ruta" (Santos, 2013) desacopló el instrumento del objetivo y priorizó cinco temas realistas para "repartir de manera más equitativa la prosperidad", garantizar el ejercicio de la oposición y romper el nexo entre política y armas, reconocer a las víctimas ("nadie puede imaginar fin del conflicto sin atenderlas") y asegurar esclarecimiento de la verdad. Aquí el aprendizaje consiste en ensanchar el criterio de legitimidad: no basta con silenciar fusiles (paz negativa); se requiere una trama institucional que produzca credibilidad social y sostenibilidad (paz positiva).

Un rasgo central del sistema de creencias de la coalición santista fue no desmontar la política de seguridad, sino redefinirla como medio para un fin negociado. La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP, 2011) mantuvo la presión operacional sobre estructuras armadas ilegales y el control territorial, mientras el canal político. Esa continuidad se evidenció en golpes de alto valor estratégico durante la fase de acercamientos como la Operación Sodoma contra "Mono Jojoy", sep. 2010, y Operación Odiseo contra "Alfonso Cano", nov. 2011, sin que ello implicara suspender el curso político. En 2015, ya en la fase de conversaciones, ante la ruptura del cese unilateral de las FARC en Cauca, el Gobierno levantó la suspensión de bombardeos y sostuvo la mesa de La Habana, mostrando la lógica de doble vía "negociar como si no hubiera guerra y combatir como si no hubiera negociación".

Finalmente, el Acuerdo General de 2012 fijó principios de la negociación ("nada está acordado hasta que todo esté acordado") y compromisos de seguridad que enmarcaron la acción de la Fuerza Pública y la conducción del proceso, articulando seguridad y negociación bajo reglas verificables

Por otra parte, en este nivel de creencias sobre la política de paz, se combinó la justicia transicional con condicionamientos de verdad y reparación, reformas para cerrar brechas territoriales, y participación democrática. En 2012, el Marco Jurídico para la Paz abrió la sombrilla constitucional para tratamientos diferenciados en el marco de un acuerdo, habilitando un arreglo integral que más tarde cristalizaría en el Sistema Integral de Verdad, Justicia,

Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y, en particular, en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)(Congreso de la República de Colombia, 2017; Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2016) Haz clic o pulse aquí para escribir texto. incorporó un enfoque de género y un capítulo étnico, así como la noción programática —difundida por el Alto Comisionado— de "paz territorial": cerrar el conflicto exige llevar derechos y Estado a los territorios más afectados, con reformas rurales, seguridad y desarrollo local.

Un aspecto muy importante del sistema de creencias de esta coalición gubernamental es que no desmanteló la política de seguridad, sino que la redefinió como medio para un fin negociado: la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2011) sostuvo la presión sobre estructuras armadas y el control territorial, mientras el canal político avanzaba bajo reglas. El "combatir como si no hubiera negociación y negociar como si no hubiera guerra" sintetizó esa doble vía.

Aunque Juan Manuel Santos fue elegido como continuador de la política de Seguridad Democrática, su gobierno introdujo reformas normativas sustantivas orientadas a reconocer la existencia del conflicto armado interno y a preparar el terreno para una eventual negociación. Entre los principales hitos normativos del periodo 2010–2012 destacan: La Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que reconoció formalmente el carácter político del conflicto armado y estableció mecanismos administrativos y judiciales para la reparación de víctimas, así como medidas para la restitución de tierras despojadas. el Acto Legislativo 01/2016 (fast track) creó un procedimiento legislativo especial para implementar con celeridad; el Acto Legislativo 01 de 2017 diseñó la JEP; y la Ley 1806 de 2016 habilitó el plebiscito como mecanismo de refrendación. Estos instrumentos muestran una ingeniería institucional orientada a asegurar cumplimiento y a blindar la implementación normativa de lo pactado.

El proceso se encuadró en el Acuerdo General (2012), la Mesa de La Habana, los protocolos de cese y dejación de armas, y la verificación tripartita con componente ONU. La Res. 2261/2016 creó la primera misión para el cese y dejación; la Res. 2366/2017 estableció la Misión de Verificación para reincorporación y garantías de seguridad. La combinación de método y verificación fue parte esencial de la creencia de que la paz debía ser verificable y auditada internacionalmente.

La apuesta por paz territorial articuló el cierre del conflicto con políticas de desarrollo rural, participación y presencia integral del Estado en municipios priorizados; el enfoque de género quedó incorporado en más de un centenar de medidas del Acuerdo, y el capítulo étnico aseguró salvaguardas para pueblos indígenas y afrodescendientes. Estas decisiones operaron como creencias secundarias que especifican cómo lograr los objetivos del núcleo.

La coalición entendió la paz como bien público internacionalmente apoyado. En 2016, Estados Unidos. anunció "Peace Colombia", un marco multianual para "ganar la paz" en el posacuerdo; la Unión Europea creó un Fondo Fiduciario para apoyar la implementación, y el Instituto Kroc asumió el monitoreo técnico del grado de avance del Acuerdo. Esta red de apoyo reforzó la idea de cumplimiento verificable y cooperación escalable en el tiempo.

El núcleo profundo (paz como derecho, víctimas como centro, Estado de derecho) se mantuvo estable a lo largo de los dos periodos. El núcleo de política mostró consistencia interna, negociación bajo reglas, justicia transicional condicionada, verificación internacional, enfoque territorial, aunque experimentó ajustes estratégicos después del plebiscito de 2016: renegociación de textos, clarificaciones sobre sanciones de la JEP y fortalecimiento de garantías a opositores. Las creencias secundarias se operacionalizaron en un paquete normativo que permitió transitar del acuerdo a la implementación (fast track, JEP, misiones ONU), mientras los Planes Nacionales de Desarrollo (2014-2018) ubicaron una "Colombia en Paz" como eje de la acción gubernamental. En conjunto, el diseño buscó reducir la violencia directa (paz negativa: cese, dejación y garantías) a la vez que habilitar transformaciones institucionales y territoriales (paz positiva: reforma rural, participación, seguridad para líderes y excombatientes). La coherencia entre valores–método–instrumentos, respaldada por verificación internacional y cooperación, fue el sello de esta coalición promotora.

En lo que refiere a las creencias fundamentales de la coalición insurgente, el examen del tránsito de las FARC-EP a partido legal permite distinguir con nitidez entre la estabilidad de las creencias profundas y cambios en el núcleo de política.

En el primer nivel, no hay evidencia de modificación sustantiva. Los documentos programáticos aprobados después del Acuerdo Final en particular los estatutos del partido (2017) y las Tesis de abril preparatorias del congreso fundacional reafirman sin ambages la inspiración marxista-

leninista con impronta bolivariana, el horizonte redistributivo y la aspiración de superar el orden social capitalista para construir una paz con justicia social mediante la organización popular y la disputa democrática (FARC-EP, 2017; Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), 2017). Esa continuidad doctrinal ya había sido explicitada en la Declaración Política de la X Conferencia (septiembre de 2016), que autorizó el tránsito a la arena institucional "sin vencedores ni vencidos" y como continuidad de "nuestros propósitos estratégicos", no como ruptura ideológica (FARC-EP, 2016).

En cambio, en el núcleo de política sí se observan ajustes relevantes que muestran un cambio de política, mayor en clave del MCP. No porque se haya abandonado el horizonte de justicia social, sino porque se redefinieron las condiciones de aceptabilidad y los arreglos institucionales para alcanzar ese horizonte. Primero, se priorizó la salida negociada verificable como vía preferente. Segundo, se internalizó la centralidad de las víctimas y la justicia transicional como criterios de legitimidad: las FARC-EP aceptaron el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), con sanciones propias restaurativas condicionadas a verdad plena, y promovieron medidas humanitarias como el mecanismo para búsqueda de personas desaparecidas (Comunicado Conjunto 62, 2015). Tales decisiones reconfiguran el núcleo de política porque fijan fines intermedios obligatorios (verdad, reparación, garantías de no repetición) para que la "paz con justicia social" sea aceptable y sostenible (Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2015, 2016).

Un tercer rasgo es el paso de la insurgencia armada a la competencia partidaria como estrategia legítima y suficiente para disputar el poder. La X Conferencia ordenó la transformación orgánica y el congreso fundacional codificó reglas de democracia interna y actuación institucional, preservando el ideario y cambiando el canal de acción (FARC-EP, 2016; Partido FARC, 2017). No se trata entonces, como ya se dijo, de un cambio del valor final en el núcleo de creencias profundas, sino en la fórmula para alcanzar la pretendida paz con justicia social. Se pasa entonces de la combinación lucha armada y negociación, a negociación y competencia democrática bajo verificación y garantías.

Ahora bien, entre 2010 y 2018, las coaliciones gubernamental e insurgente convergieron en un diseño negociado, regulado y verificable que reconfiguró el subsistema de paz. Ese diseño quedó fijado primero en el Acuerdo General (agosto de 2012) que definió agenda cerrada, sede, reglas

("nada está acordado hasta que todo esté acordado") y participación social, y luego, en el Acuerdo Final (noviembre de 2016), que incorporó seis capítulos (reforma rural, participación política, fin del conflicto, drogas, Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y verificación/implementación). Ambos textos expresan un nuevo núcleo de política compartido: la paz no es solo cese de hostilidades sino un paquete institucional con verificación internacional y centralidad de las víctimas.

En el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito en 2016, uno de los avances más significativos en materia normativa fue la creación de un sistema sancionatorio restaurativo dentro de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Este nuevo modelo no replica los esquemas punitivos del derecho penal ordinario, sino que se construye sobre un principio de justicia transicional orientado a materializar los derechos de las víctimas y a facilitar la reconciliación nacional. Las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación que contempla este sistema representan un giro sustantivo en la relación entre verdad, responsabilidad y castigo, y se inscriben en un marco normativo robusto, centrado en la ética del reconocimiento y la función reparadora del derecho.

Sanciones propias: entre la verdad, la responsabilidad y la reparación

El fundamento normativo de las sanciones propias se encuentra en el artículo transitorio 13 del Acto Legislativo 01 de 2017 y en el desarrollo posterior de la Ley Estatutaria 1957 de 2019, que regula el funcionamiento de la JEP. Según estos marcos, las sanciones impuestas por el Tribunal para la Paz deben guardar correspondencia con el nivel de verdad aportada y de responsabilidad reconocida por los comparecientes, y deben estar orientadas a generar el mayor impacto restaurativo posible.

Estas sanciones se aplican exclusivamente a quienes realizan un reconocimiento temprano, amplio y exhaustivo de su participación en los hechos investigados, y se estructuran en torno a dos componentes principales: i) la restricción efectiva de derechos y libertades, y ii) la ejecución de trabajos, obras o actividades con contenido restaurativo (TOAR).

Restricción de derechos y libertades

A diferencia del modelo penal clásico, el sistema de sanciones propias no contempla penas privativas de la libertad en centros carcelarios. En su lugar, se imponen restricciones efectivas que limitan la movilidad y la residencia del sancionado dentro de un área previamente delimitada —de dimensiones y condiciones similares a las antiguas Zonas Veredales Transitorias de Normalización—. Estas limitaciones incluyen el cumplimiento de horarios específicos, la obligación de permanecer en la zona asignada y la necesidad de autorización judicial para cualquier desplazamiento.

Estas medidas están diseñadas no como formas de castigo, sino como mecanismos funcionales a los objetivos restaurativos de la sanción, y deben coordinarse con los compromisos adquiridos por los comparecientes en el proceso de reincorporación. Su implementación es objeto de monitoreo y seguimiento permanente por parte de entidades designadas por el Tribunal para la Paz.

Trabajos, obras o actividades con contenido restaurativo (TOAR)

El componente más distintivo de las sanciones propias lo constituye la obligación de ejecutar TOAR, concebidos como acciones concretas para la reparación del daño causado y la reconstrucción del tejido social. Estos trabajos pueden consistir en la construcción de infraestructura comunitaria —escuelas, centros de salud, vías terciarias—, la participación en programas de desarrollo rural, actividades ambientales, o acciones de saneamiento urbano. En territorios con presencia de comunidades indígenas, los TOAR deben diseñarse de manera culturalmente adecuada, respetando su cosmovisión, autoridad legítima y formas propias de justicia.

De acuerdo con el artículo 141 de la Ley 1957 de 2019, los comparecientes pueden proponer proyectos individuales o colectivos, cuya ejecución deberá ser previamente consultada con las víctimas del territorio o con sus representantes legítimos. Esta disposición normativa garantiza un enfoque territorial, participativo y diferenciado, que refuerza la centralidad de las víctimas y permite adaptar las sanciones a las realidades locales.

Contribuciones a la reparación y régimen de condicionalidad

Más allá de las sanciones propias, el sistema de justicia transicional establece obligaciones reparadoras para todos los comparecientes, incluidas aquellas personas que no sean sancionadas directamente. Estas obligaciones se articulan dentro del régimen de condicionalidad, que representa un mecanismo de exigibilidad jurídica y ética, esencial para acceder y mantenerse en los beneficios del modelo transicional.

El régimen se divide en dos niveles: el régimen general de condicionalidad (RCG) y la condicionalidad estricta. El primero, definido en el Acto Legislativo 01 de 2017 y desarrollado por la Ley 1957 de 2019 y la Ley 1922 de 2018, exige que todo compareciente que acceda a tratamientos no sancionatorios aporte contribuciones significativas a la reparación integral de las víctimas. Estas contribuciones no se reducen a lo económico, sino que abarcan medidas como la restitución, la rehabilitación, las garantías de no repetición y las acciones de satisfacción simbólica.

En este marco, incluso los comparecientes no seleccionados para sanciones deben participar activamente en labores como la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, el desminado humanitario, proyectos de reparación ambiental, o acciones en favor de la restitución de tierras. En muchos casos, estas actividades se articulan con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), integrando así la reparación al proceso de transformación territorial.

Proporcionalidad frente a crímenes graves

La Corte Constitucional ha subrayado que las obligaciones reparadoras deben ser proporcionales al nivel de responsabilidad y a la gravedad de los crímenes cometidos. En consecuencia, en los casos de crímenes de lesa humanidad o violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario, el régimen de condicionalidad impone estándares más altos: entrega de bienes adquiridos ilícitamente, cooperación activa en el esclarecimiento de la verdad, y reconocimiento público de responsabilidad, entre otros.

Estas obligaciones son objeto de vigilancia mediante mecanismos de monitoreo, verificación y seguimiento, que garantizan que el compareciente mantenga un compromiso sostenido con los principios del sistema. El incumplimiento del régimen puede dar lugar a la pérdida de beneficios jurídicos, incluida la remisión al sistema penal ordinario.

Este cambio en el sistema de creencias de la política pública de paz obedeció principalmente a un acuerdo. La mejor evidencia de que el cambio se debió ante todo a un acuerdo está en la forma en que las partes construyeron, paso a paso, las reglas del proceso y las convirtieron en instituciones. El Acuerdo General fijó desde el inicio una cancha clara —confidencialidad, agenda acotada y el principio de que "nada está acordado hasta que todo esté acordado"—, de modo que la transformación no respondió a un sobresalto externo sino a un pacto procedimental que habilitó luego las decisiones de fondo. Esa lógica se mantuvo incluso frente a la turbulencia política: tras el plebiscito del 2 de octubre de 2016, en el que ganó el No con 50,21%, el texto fue renegociado, ratificado por el Congreso y su implementación se encarriló mediante el fast track (Acto Legislativo 01 de 2016). La secuencia plebiscito–renegociación–ratificación–fast track muestra un arreglo capaz de absorber el revés electoral sin romper el consenso básico.

En la misma dirección, la verificación internacional aseguró resultados concretos y medibles: en 2017 la ONU certificó la dejación de armas y cerró su primera misión, dando paso a la Misión de Verificación para acompañar la reincorporación y las garantías de seguridad, mientras el Barómetro Kroc registraba avances precisamente en los componentes más ligados al acuerdo (fin del conflicto, verificación y puesta en marcha del sistema de verdad, justicia y reparación). Por último, los estudios del proceso coinciden en que ambas coaliciones reconocieron los límites de la confrontación y apostaron por un paquete negociado —de la fase exploratoria reservada al acuerdo marco y la mesa pública— que reordenó prioridades alrededor de la verificación, las víctimas, la justicia transicional, el fin del secuestro y la reincorporación política. No fue un giro por derrota total ni por un shock único, sino el resultado de un cálculo estratégico convergente que cristalizó en un acuerdo y, desde allí, en política pública.

Conclusiones

Este capítulo integra los hallazgos de los tres momentos analizados: la solución política frustrada (1998–2002), la securitización de la paz (2002–2010) y la paz condicionada (2010–2018) a la luz del Marco de las Coaliciones Promotoras. El recorrido muestra que el subsistema de política de paz en Colombia no avanza por inercia ni por mejoras técnicas graduales, sino por episodios de reconfiguración que combinan: (i) parámetros relativamente estables del conflicto (larga duración, distribución territorial desigual del daño, predominio de la victimización civil, economías ilícitas y debilidades estatales selectivas); (ii) factores dinámicos que abren o cierran "ventanas de oportunidad" (coyunturas electorales, giros de opinión pública, realineamientos internacionales); y (iii) luchas entre coaliciones que buscan traducir sus creencias en reglas, instituciones y programas.

Primero, el periodo 1998–2002 condensó una apuesta gubernamental por negociar bajo un andamiaje jurídico y diplomático inédito (Ley 418, zona de distensión, agenda común, acompañamiento internacional), mientras la coalición insurgente aceptaba la mesa como ruta condicionada a reformas estructurales y garantías. A nivel del MCP, los núcleos profundos de ambas coaliciones se mantuvieron estables: primacía del orden constitucional y monopolio legítimo de la fuerza del lado estatal; ideario marxista-bolivariano, redistributivo y antioligárquico del lado insurgente. El cambio ocurrió en creencias secundarias: el gobierno procedimentalizó la negociación y la insurgencia codificó exigencias de seguridad, verificación y agenda transformadora. Sin embargo, la mezcla de instrumentos se tensionó por la expansión paramilitar, el uso de repertorios coercitivos (secuestro) y por la traducción sesgada del Plan Colombia hacia componentes militares y antinarcóticos. La consecuencia fue una dislocación entre fines y medios: mientras la retórica ponía el énfasis en la mesa y el desarrollo, los recursos se alinearon crecientemente con la seguridad, hasta romper el proceso. Pese al fracaso, el

periodo dejó una huella institucional —normas, protocolos, capacidades diplomáticas y de verificación— que reaparecería más adelante.

En el marco del MCP, el viraje de la política de paz entre 2002 y 2010 no se explica únicamente por perturbaciones externas, sino también por un choque interno: el colapso del subsistema de política de paz tras el fracaso del proceso del Caguán. Ese colapso tuvo rasgos nítidos. En lo procedimental, se desintegró la infraestructura que hacía operable la negociación - mesa, zona de distensión, reglas y dispositivos de verificación -, con la consiguiente pérdida de foros y de rutinas que canalizaban las controversias. En lo cognitivo, se erosionó la credibilidad de la narrativa de la salida negociada, se quebró la confianza mínima entre coaliciones y se reencuadró el problema: del "trámite político del conflicto" al "restablecimiento del orden" como prioridad. En lo organizativo y de recursos, la crisis desplazó apoyos y presupuestos, la Fuerza Pública capitalizó una ventana de expansión operacional. Estas tres dimensiones activaron bucles de realimentación: la pérdida de arenas de negociación alimentó el rechazo social a concesiones, ese rechazo facilitó la adopción de medidas securitarias, y dichas medidas, a su vez, consolidaron la redefinición del núcleo de política hacia la securitización.

Segundo, entre 2002 y 2010 la trayectoria giró hacia una paz securitizada. La evidencia indica que el cambio fue gatillado por choques externos: el relevo de la coalición gobernante con nuevos recursos fiscales, normativos y operativos; el reordenamiento internacional tras el 11-S; y un viraje de la opinión pública cuyo punto alto fue la movilización del 4 de febrero de 2008 contra las FARC. Estas perturbaciones redistribuyeron poder dentro del subsistema, permitiendo a la coalición gubernamental reencuadrar el problema como amenaza existencial y priorizar la superioridad coercitiva como condición de cualquier arreglo. Se institucionalizó una nueva gramática (Política de Defensa y Seguridad Democrática, prórrogas de la Ley 418, desmovilizaciones bajo Ley 975) y se produjeron resultados verificables en reducción de secuestro y golpes operacionales, con costes en derechos humanos y desplazamientos de violencia. En términos del MCP, se trató de un cambio mayor en el núcleo de política: de "negociar desde la distensión" a "negociar —si acaso— desde la asimetría construida por la seguridad". La insurgencia, por su parte, mantuvo su núcleo profundo y re-priorizó el intercambio humanitario como paso mínimo, mientras combinó presión armada con

articulación política clandestina, estrategia que terminó erosionando su legitimidad ante una opinión pública crecientemente adversa.

Tercero, entre 2010 y 2018 el subsistema experimentó un nuevo viraje, esta vez impulsado principalmente por un acuerdo. La coalición gubernamental reorganizó su núcleo de política alrededor de una negociación verificable, con centralidad de las víctimas, justicia transicional y enfoque territorial. El método incorporó aprendizajes explícitos: agenda cerrada, confidencialidad operativa, "nada está acordado hasta que todo esté acordado", sin despejes ni ceses prematuros, y verificación internacional desde el diseño. La arquitectura constitucional (Marco Jurídico para la Paz, luego JEP y procedimiento legislativo especial) y las misiones de la ONU dieron tracción institucional al acuerdo. Del lado insurgente, no variaron las creencias profundas, pero sí el núcleo de política: se aceptó la justicia transicional con condicionamientos de verdad y la competencia democrática como canal legítimo para disputar poder, fijando fines intermedios obligatorios —verdad, reparación, garantías de no repetición— que redefinieron la aceptabilidad de la "paz con justicia social". La secuencia plebiscito–renegociación–ratificación–fast track demostró la resiliencia del arreglo y la capacidad de absorber disrupciones políticas sin colapsar.

Vistos en conjunto, estos tres ciclos ofrecen cinco conclusiones transversales:

1. Los núcleos profundos de las coaliciones muestran una notable estabilidad a lo largo de dos décadas; los giros se concentran en el núcleo de política y en las creencias secundarias, allí donde las reglas del juego, los foros y los instrumentos se reconfiguran.

2. Los factores dinámicos - cambios de coalición con amplios recursos, realineamientos internacionales, virajes de opinión - pesan más que cualquier mejora incremental de diseño. La comparación 1998-2002 (acuerdo fallido con legado procedimental), 2002-2010 (cambio por choques externos y colapso del subsistema) y 2010-2018 (cambio por acuerdo) ilustra mecanismos distintos de transformación del subsistema previstos por el MCP.

3. Aun cuando fracasan, los procesos dejan infraestructuras normativas y organizativas (leyes habilitantes, métodos de mesa, verificación, saber hacer diplomático) que conforman una memoria institucional reutilizable. Esta memoria explica parte de la capacidad estatal para pasar de una paz securitizada a una negociación condicionada y verificable.

4. La construcción de narrativas —ya sea de "paz negociada responsable" o de "seguridad primero"— es un recurso de poder. La movilización de 2008, la comunicación gubernamental continua en la década de 2000 y, después, el énfasis en víctimas y verdad muestran que quien domina la narrativa amplía su margen para convertir creencias en política.

5. Los tres ciclos confirman que reducir la violencia directa es condición necesaria pero no suficiente. Allí donde la política se encierra en la seguridad, surgen costes de legitimidad y reconfiguraciones violentas; allí donde se abre a verdad, justicia, reparación y reformas territoriales, se generan fines intermedios que sostienen la paz en el tiempo. La "paz condicionada" (2010–2018) fue, en ese sentido, un intento de articular paz negativa y paz positiva en un mismo paquete institucional.

Desde una perspectiva de política pública, los hallazgos sugieren tres implicaciones. Primero, blindar procedimentalmente las negociaciones con reglas de método, verificación externa, cronogramas y participación reduce la volatilidad frente a ciclos políticos y contribuye a desactivar apuestas de todo o nada. Segundo, la gestión de la opinión pública no es un añadido: requiere pedagogía y métricas creíbles (barómetros, informes de verificación) para sostener legitimidad en fases críticas. Tercero, la dimensión territorial es decisiva: sin presencia integral del Estado, garantías de seguridad y reformas rurales que modifiquen incentivos locales, la paz corre el riesgo de encogerse a silencios armados temporales.

Este balance también permite reconocer límites. El enfoque estuvo centrado en el conflicto con las FARC-EP, lo que deja abierta la tarea de integrar otros actores y dinámicas en un marco de política más amplio; además, la asimetría territorial del daño y de la presencia estatal obliga a pensar la implementación como política de Estado de varias décadas, no como un ciclo de gobierno. Por último, el constitucionalismo colombiano, rico en promesas de derechos, sigue tensionado por restricciones políticas que privilegian el orden sobre la transformación, lo que exige coaliciones más amplias para sostener reformas y proteger a las víctimas y a los excombatientes.

En suma, la trayectoria 1998–2018 confirma la intuición central del MCP: la política de paz cambia cuando cambian los foros, las reglas y la distribución de recursos; a veces por perturbaciones externas que habilitan la securitización, y a veces por acuerdos robustos que

encadenan diseño, verificación y traducción normativa. La lección para el futuro es clara: sin acuerdos que organicen la incertidumbre y sin Estados capaces en el territorio, la paz vuelve a quedar a merced del péndulo. Cuando esos acuerdos existen y son verificables, las creencias pueden convertirse en instituciones y la paz, negativa y positiva, empezar a ser política pública sostenible.

.

Lista de Cuadros

Cuadro 1. Estructura de los sistemas de creencias 44
Cuadro 2. Diagrama del Marco de las Coaliciones Promotoras 52
Cuadro 3. Evolución de violencia letal en Colombia 1958 - 2018 73
Cuadro 4. Expansión de la violencia por municipios con más de 50 civiles muertos 75

Referencias

Acevedo, D. (2018). *La política de drogas en Colombia 2000 - 2015 Un análisis desde el Marco de Coaliciones Promotoras*. Universidad Externado de Colombia.

ACNUHD. (2020). *Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.*

Aguilar, L. F., DeLeon, P., Lindblom, C. E., Majone, G., Méndez, J. L., & Canto Sáenz, R. (2010). *Política pública*. Siglo Veintiuno Editores - Escuela de Administración Pública del Distrito Federal - Secretaría de Educación del DF.

Aguilera, M., Gutiérrez, F., Peñaranda, R., Pizarro, E., Ramírez, S., Restrepo, L. A., Rojas, D. M., Sánchez, G., & Wills, M. E. (2006). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia - Norma.

Aguilera, P. (2014). *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949 - 2013*. Centro Nacional de Memoria Histórica.

Aparicio Rueda, L. A., Martín Moreno, L. A., López Barreto, O. O., Visacro, A., Mejía Rosas, J. L., Bernal Mendiola, R. A., & Díaz Jaimes, J. M. (2017). El control territorial en el siglo XXI: Fundamentos teóricos. En *El control territorial en el siglo XXI: Fundamentos teóricos*. Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". https://doi.org/10.25062/9789585625204

Betancur, B. (1982a). *Discurso ante el pueblo "El pueblo es mi fiador"*. Alcaldía de Medellín. https://bibliotecapiloto.janium.net/janium/Documentos/BPP-D-BBC/BPP-D-BBC-0174.pdf

Betancur, B. (1982b). *Discurso de posesión ante el Congreso de la República "Progreso con equidad"*. Alcaldía de Medellín. https://bibliotecapiloto.janium.net/janium/Documentos/BPP-D-BBC/BPP-D-BBC-0173.pdf

Bolívar, I. J. (2010). Formación del Estado y biografía de las categorías. *Nómadas*, *33*, 93–107.

Boulding, K. (1977). "Twelve friendly quarrels with Johan Galtung ". *Journal of Peace Research*, *14*(1), 77–86.

Checa, D. (2014). Estudios para la paz: Una disciplina para transformar el mundo. *Annals of the University of Bucharest / Political science series*, *16*(1), 9–24. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-398111

Cimadevilla, J. (2024, junio 11). *Transformando el deber: la reestructuración del Ejército Nacional.* https://www.senalmemoria.co/articulos/ejercito-de-colombia-transformacion

CNMH. (2013). *Justicia y paz ¿Verdad judicial o verdad histórica?*

CNMH. (2014a). *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*.

CNMH. (2014b). *Justicia y paz: los silencios y los olvidos de la verdad*.

CNMH. (2015). *Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC*.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la C. y la N. R. (2022). Tomo 3. No matarás: relato histórico del conflicto armado interno en Colombia. En *Hay futuro si hay verdad : Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. Comisión de la Verdad.

Congreso de Colombia. (1997). *Ley 418 de 1997*.

Congreso de la República de Colombia. (2002a). *Ley 742 de 2002*.

Congreso de la República de Colombia. (2002b). *Ley 782 de 2002*.

Congreso de la República de Colombia. (2004). *Acto legislativo 02 de 2004*.

Congreso de la República de Colombia. (2005a). *Ley 975 de 2005*.

Congreso de la República de Colombia. (2005b). *Sentencia C-1153 de 2005*.

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Acto legislativo 01 de 2012*.

Congreso de la República de Colombia. (2017). *Acto legislativo 01 de 2017*.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES -. (2015). *El desplazamiento crece a pesar de la tregua unilateral y el desescalamiento. Chocó: invasiones, saqueos y desarraigos. Una mirada a los procesos de conflictos territoriales y desplazamiento. Informe desplazamiento 2015*. https://drive.google.com/file/d/1u2gu9rY9gpgmxZz5JkAF18wrMHCasddD/view?usp=drive_link

Corte Constitucional. (2006). *Sentencia C-370*.

Dávila, A. (2002). *Democracia pactada. El Frente Nacional y el Proceso Constituyente del 91*. Alfaomega-Ceso-Uniandes.

Decreto 1837 de 2002, 2002 (2002).

Departamento Nacional de Planeación. (1999). *Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002. Cambio para construir la paz*. Gobierno de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2016. Hacia un Estado Comunitario*. Gobierno de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2008). *DOCUMENTO CONPES 3554 DNP DE 2008*.

Dorado, N. (2013). Política de seguridad democrática: avatares jurisprudenciales. *Estudios de Derecho*, *LXX*(156).

Fajardo, D. (2008). La reforma agraria: como alma en pena. *Razón Pública*. https://razonpublica.com/la-reforma-agraria-como-alma-en-pena/

Fajardo, D. (2020). Disputa por la tierra, la mecha que enciende el conflicto en la macarena. *UN Periódico*. http://unperiodico.unal.edu.co/especialmacarena/

FARC-EP. (1993). Plataforma para un Gobierno de Reconstrucción y Reconciliación Nacional. En *Octava Conferencia Nacional Guerrillera comandante "Jacobo Arenas" estamos cumpliendo.*

FARC-EP. (2016). *Declaración política de la X Conferencia Nacional Guerrillera.*

FARC-EP. (2017). *Tesis de abril: por un partido para construir la paz y la perspectiva democrático-popular.*

Fisas, V. (1998). *Cultura de Paz y Gestión de Conflictos*. Icaria-Antrazyt-UNESCO.

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos* (F. Ecuador, Ed.). Anthropos Editorial.

Fundación Ideas para la Paz. (s/f). *EL ACUERDO HUMANITARIO Y LAS POSIBILIDADES DE UN PROCESO DE PAZ: LAS POSICIONES DE LAS FARC (ABRIL DE 2002 – FEBRERO DE 2007)*. Recuperado el 28 de septiembre de 2025, de https://storage.ideaspaz.org/documents/60ba47a680ccf.pdf?utm_source=chatgpt.com

Gali, B. (1992). *Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz.*

Galtung, J. (1969). Violence, peace and peace research. *Journal of Peace Research*, *6*(3), 167–191.

Galtung, J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. En *Cuadernos de estrategia no. 183* (pp. 147–168).

Gobierno de Colombia, & FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.*

Gobierno Nacional, & FARC-EP. (1999). Acuerdo de "Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia", Gobierno Nacional - FARC-EP. En *Biblioteca de la Paz- 1998 - 2002. Diálogo, Negociación y Ruptura con las FARC-EP y con el ELN.*

Guerrero, O. (1993). Políticas Públicas: Interrogantes. *Revista de Administración Pública*, *84*(Políticas Públicas).

Gutiérrez, C. (2023). *Política pública de paz en Colombia: ventanas de oportunidad y coaliciones promotoras en un contexto de cambio de políticas*. FLACSO México.

Gutiérrez, F. (2015). ¿Una historia simple? En *Contribución al entendimiento del conflicto armado*. Comisión histórica del conflicto y sus víctimas.

Gutiérrez, F. (2020). Uribe Vélez ¿Demócrata, radical, extremista o todas las anteriores? *Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político*, *1*(1). https://relasp.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/47/75

Harvey, D. (2020). *Razones para ser anticapitalistas* (1a ed.). Clacso.

Hernández Riveros, L. H. (2018). *Coaliciones promotoras y cambios en la política petrolera colombiana: 1905-2015* (18 Serie d). Universidad Nacional de Colombia.

Hernández Sampieri, R. (2014). Concepción o elección del diseño de investigación. En *Metodología de la Investigación* (6a ed., pp. 126–169). McGraw Hill.

Holcombe, R. (2012). Make Economics Policy Relevant: Depose the Omniscient Benevolent Dictator. *The Independent Review*, *17*(2), 165–176.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. (2008). ¿Desmonte del narco paraestatismo? informe especial. *Punto de Encuentro*, *40*.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia.*

International Crisis Group. (2006). *Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?*

Jenkins-Smith, H., Nohrstedt, D., Weible, C., & Ingold, K. (2018). The advocacy coalition framework: on a owerview of the research program. En P. Sabatier & C. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 135–171). Routledge, Taylor & Francis Group.

Laclau, E. (2005). *La razón Populista*. Fondo de Cultura Económica.

Leal Buitrago, F. (2006). La política de seguridad democrática (2002-2005). *Análisis Político*, *57*.

Leal, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad*. Planeta.

Lemaitre, J. (2012). *La paz en cuestión: La guerra y la paz en la asamblea constituyente de 1991*. Yale law School- SELA Papers. https://www.law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/sela/SELA12_Lemaitre_CV_Sp_20120325.pdf

Ley 996 de 2005 (2005).

Macías, J. (2021). "Pescas milagrosas": así funcionó la estrategia que financió a las Farc. *El Colombiano*.

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica.

Muller, P. (2006). *Las políticas públicas* (2a ed.). Universidad Externado de Colombia.

Muñoz Onofre, D. (2014). Gubernamentalidad bélica: potencias de un concepto localizado para pensar las guerras contemporáneas. *Nómadas*, *41*, 203–219.

Nasi, C., & Rettberg, A. (2005). Los estudios sobre conflicto armado y paz: un campo en evolución permanente. *Colombia Internacional*, *62*, 64–85. https://doi.org/10.7440/colombiaint62.2005.04

Neira Armando. (2020, noviembre 3). La foto que cambio la historia de Colombia. *El tiempo*.

Niño, J. (2021). *Los cambios en la política pública de reintegración de excombatientes en Colombia entre los años 2002 y 2017*. Universidad Nacional de Colombia.

Observatorio de Memoria y Conflicto. (2019). *Un conflicto armado prolongado y cambiante* [Grabación de video]. Centro Nacional de Memoria Histórica. https://www.youtube.com/watch?v=pIKLhwDvDN4

Observatorio de procesos de Desarme Desmovilización y Reintegración. (2012). *Estructuras de Autodefensas y procesos de paz en Colombia*.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2006). *Procesos de paz con las autodefensas*.

Oquist, P. (1978). *Violencia, conflcito y política en Colombia*. Insituto de Estudios Colombianos Biblioteca Banco Popular.

Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica.

Ozlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, *3*(2).

Pardo, R. (2014, enero 23). *NUESTROS TIEMPOS - La lucha por la paz 2/5* [Grabación de video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=JUqVuQCpaRw

Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). (2017). *Estatutos del partido*.

Pastrana, A. (2002, febrero 20). *Rompimiento de los diálogos de Paz con las FARC -20 de febrero de 2002-* [Grabación de video]. https://www.youtube.com/watch?v=Hc854DlEhuc

Pérez Salazar, B. (2002). El minotauro del laberinto colombiano. *Revista de Economía Institucional. Universidad Externado de Colombia*, *4*(6).

Pizarro, L. (2004). *Una democracia asediada: Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Norma.

Pizarro, L., Moncayo, V., De Zubiria, S., Duncan, G., Estrada, J., Giraldo, J., Gutiérrez, F., Molano, A., Pécaut, D., Torrijos, V., Vega, R., & Wills, M. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*.

Presidencia de la República. (1999). *Plan Colombia: Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State*.

Presidencia de la República, & Ministerio de defensa Nacional. (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*.

Public Law 106 - 246 (2000). https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-106publ246/pdf/PLAW-106publ246.pdf

Rabasa, A., & Chalk, P. (2001). *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*.

Reina, B. (2008, marzo 25). En el 4F contra las FARC la Sociedad Civil Colombiana desmintió su neutralidad. *Semana*.

Restrepo, J. (2022). *Partidos políticos y paramilitarismo: "el Estado de Autodefensa"*.

Roth, A.-N. (2007a). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia Política*, *2*(3), 6–29. https://doi.org/https://doi.org/10.15446/cp

Roth, A.-N. (2007b). Teorías y marcos de análisis para las políticas públicas. En A. Vargas (Ed.), *Fundamentos de políticas públicas*. Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia.

Roth, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, *33*, 67–91. https://doi.org/https://doi.org/10.17533/udea.espo.1943

Roth, A.-N. (2009). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora.

Sabatier, P., & Weible, C. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones. En *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 203–238). Westview Press.

Sampieri Hernández, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. del P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6a ed.). McGraw Hill. http://repositorio.unan.edu.ni/2986/1/5624.pdf

Santos, J. M. (2013, septiembre 4). *Discurso de presentación del proceso de Paz del Presidente de la República Juan Manuel Santos* [Grabación de video]. Alta Consejería para La Paz. https://www.youtube.com/watch?v=7jgyTIpPJao

Santos, J. M. (2019). *La batalla por la paz*. Planeta.

Sentencia C-225 (1995).

Sentencia C-415 (1993).

Sentencia C-456 (1997).

Sentencia C-578 (2002).

Sentencia T-025 (2004).

Señal Memoria. (2024). *Armamento y reestructuración de las Fuerzas Militares* [Grabación de video]. https://www.youtube.com/watch?v=YxzMvlhJvVs&t=114s

Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Economias*, *74*, 16–35.

Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos*, *33*, 41–65.

Thoeni Jean-Claude. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, *VI*(1). http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/11713/1/DOCT2064257_ARTICULO_2-VOLVINUM1.PDF

United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC. (2010). *Colombia. Coca cultivation survey 2009*.

Uprimny, R. (2001). *Orden democrático y manejo de conflictos* . Corporación viva la ciudadanía.

Uribe, Á. (2001). *Manifiesto Democrático - 100 Puntos Álvaro Uribe Vélez.*

Uribe, Á. (2002). INTERVENCIÓN ANTE LA ASAMBLEA IBEROAMERICANA DE MINISTERIOS PÚBLICOS Y FISCALÍAS. En *Presidencia de la República*. Presidencia de la República.

Uribe, A. (2005, julio 5). El presidente Álvaro Uribe defiende la Ley de Justicia y Paz. *Caracol Radio*.

Vaicius, I. (2002). Una perspectiva hacia el entendimiento del Plan Colombia. En J. Estrada (Ed.), *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales* (pp. 21–30). Universidad Nacional de Colombia.

Valencia, A. (2017). Un balance de los estudios sobre paz negociada en Colombia. *Estudios Políticos*, *50*, 205–215.

Valencia Villa, H. (1987). *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombina*. Universidad Nacional de Colombia.

Valencia Villa, H. (2021). *La constitución del 91: 30 años buscando la paz*. Universidad El Bosque. https://www.youtube.com/watch?v=qqbU952K-uY

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Almudea Editores.

Vargas, A. (2000). Políticas públicas , gobernanza y globalización. En *Universidad Nacional de Colombia* (Número Fundamentos de Política Pública).

Vargas, A. (2009). Actores, gobernabilidad y participación. En C. Medina (Ed.), *Control social a la gestión pública*. Universidad Nacional de Colombia.

Vargas, A. (2021). *La Política de paz, seguridad y defensa del Estado Colombiano posterior a la expedición de la Constitución*. Universidad Nacional de Colombia.

Vargas, A., Humberto, L., Fajardo, D., Perry, S., González, F., Romero, M., De Zubiría, S., Vargas, R., Toro, C., Nubia, M., Mosquera, C., Ortegón, J., Cepeda, I., Quispe, R., Sepúlveda, E., Uprimny, R., & Medina, C. (2013). *Diálogos de la Habana: Miradas múltiples desde la universidad* (A. Vargas, Ed.). Universidad Nacional de Colombia - Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz.

Vargas, A., Jiménez, C., Puello, J., Hernández, L., Uprimny, R., Güisa, D., Leal, F., Wabgoy, M., Arismendi, D., Pablo, J., Ligarreto, L., Pampolona, S., López, F., Medina, C., De Currea-Lugo, V., & García-Peña, D. (2018). *Rutas y retos de la implementación del acuerdo de paz* (A. Vargas, Ed.). Universidad Nacional de Colombia - Centro de Pensamiento y Seguimiento sl Diálogo de Paz.

Vargas Velásquez, A. (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Almudea Editores.

Veillette, C. (2005). *Plan Colombia: A Progress Report*.

Velásquez, G. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "Política Pública". *Desafíos*, *20*, 149–187. https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633165006.pdf

Vélez, I. (2014). Dimensiones del extractivismo minero en Colombia. Análisis de las racionalidades de gobierno durante la última década. *Análisis Político*, *82*, 45–57.

Villarraga, A. (2015). *los procesos de paz en Colombia 1982-2014 (documento resumen)*. Fundación Cultura Democrática.

Wills-Otero, L., & Manrique, J. (2025, abril 4). *¿Uribismo sin Uribe?* Phenomenal World. https://www.phenomenalworld.org/es/analisis/uribismo-sin-uribe/#:~:text=Su%20discurso%20de%20orden%20y,la%20sostenibilidad%20de%20este%20modelo